

Cumpliendo

Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España

Diciembre 2021

Anexo I.

Metodología



GOBIERNO
DE ESPAÑA



Índice

Parte I. Bases metodológicas	3
I. Objeto de las bases metodológicas.....	4
II. Consideraciones preliminares: marco teórico de los ejercicios de rendición de cuentas	4
1. Concepto.....	4
2. Experiencia comparada	7
III. El ejercicio de rendición de cuentas realizado por la Presidencia del Gobierno de España.....	8
1. Contexto y marco normativo.....	8
2. Origen y propósito del compromiso de rendir cuentas ante la ciudadanía	10
3. Definición y características.....	12
4. Principios	13
5. Sistemática de trabajo y herramientas.....	15
6. Análisis de compromisos	17
7. Las iniciativas	23
8. El cumplimiento.....	26
9. La presentación de la rendición de cuentas	31
10. Validación de los resultados.....	35
VI. Bibliografía	37
Parte II. Análisis realizado por el GAM	38
I. Análisis metodológico: origen, finalidad y alcance	39
II. Composición del GAM.....	39
III. Dinámica de trabajo del GAM	41
IV. Resultados del análisis metodológico.....	43
Parte III. Divulgación de la rendición de cuentas	48
Parte IV. Condiciones de cumplimiento de los compromisos	51

Parte I. Bases metodológicas



I. Objeto de las bases metodológicas

El presente documento recoge los fundamentos teóricos y metodológicos en los que se asienta el ejercicio de rendición de cuentas de la Presidencia del Gobierno de España, actualizados a 28 de diciembre de 2021.

Estas bases han sido compartidas y debatidas con un grupo de expertos y expertas en distintas materias relacionadas con la rendición de cuentas y el análisis de políticas públicas, constituidos al efecto como un **Grupo de Análisis Metodológico** (en adelante, el “GAM”), con el objeto de contrastar la validez, aplicabilidad y rigor de la metodología diseñada. El documento incorpora las modificaciones experimentadas por las bases en el presente ejercicio, fruto de las reflexiones de la Unidad de Rendición de Cuentas (en adelante “URC”) junto con el GAM¹. La constitución y dinámica de trabajo del GAM, así como las conclusiones y recomendaciones resultantes de las sesiones celebradas, se detallan en la parte II de este anexo.

Asimismo, la metodología que aquí se describe ha sido presentada y analizada en diversos foros a lo largo del año 2021, en los que han surgido sugerencias y recomendaciones que también han inspirado su actualización en esta tercera edición. Los encuentros mantenidos se recogen en la parte III de este anexo.

El ejercicio de rendición de cuentas, por tanto, se plantea con **una aspiración de mejora continua, enmarcado en un proceso de constante revisión y perfeccionamiento**.

II. Consideraciones preliminares: marco teórico de los ejercicios de rendición de cuentas

1. Concepto

En el ámbito académico existen distintas definiciones sobre qué cabe entender por rendición de cuentas, no siendo una cuestión especialmente pacífica ni tampoco resuelta.

Schedler (2004) afirma que: “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”.

¹ Para garantizar la transparencia y trazabilidad de los cambios introducidos en las presentes bases, se aloja en el *microsite* de Moncloa (www.lamoncloa.gob.es) las bases utilizadas en los distintos ejercicios de rendición de cuentas.



Esta acepción recoge los dos componentes esenciales de la rendición de cuentas. En primer lugar, la **answerability o puesta a disposición pública de los datos**, argumentos y explicaciones sobre la acción de gobierno presente, pasada y futura, identificada a través de un mecanismo de seguimiento o monitoreo. De ella se deriva el derecho a pedir una explicación y, correlativamente, la obligación de proporcionarla, así como el derecho a recibir dicha explicación y el deber de justificar el ejercicio del poder. Y, en segundo lugar, el **enforcement o dimensión punitiva**, por el que políticos y funcionarios deben asumir las consecuencias de sus incumplimientos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

Ambas dimensiones pueden estar presentes en distinto grado y modulación en el diseño de un ejercicio, sin que por ello deje de considerarse como una rendición de cuentas.

En cuanto a la *answerability*, la argumentación o las explicaciones pueden revestir distintas fórmulas, si bien deben ser coherentes, y la justificación del ejercicio del poder también puede tener distintos grados de profundidad. Y en cuanto al *enforcement*, existe una línea difusa entre lo que puede considerarse un sistema de seguimiento del cumplimiento de los objetivos de la actividad gubernamental, centrado en una mera monitorización, y la rendición de cuentas en sí misma, que está revestida de componentes reflexivos, deliberativos y punitivos. No cabría hablar de tipos puros sino más bien de un continuo donde podemos encontrar sistemas híbridos.

En este sentido, Bovens (2005) conceptualiza los elementos que debe tener la rendición de cuentas y que permiten contrastar si un ejercicio se ajusta a estos estándares:

- Debe ser **pública**.
- La **explicación y justificación** de la conducta son aspectos esenciales y diferentes a hacer propaganda, o suministrar información genérica al público.
- La explicación debe estar **dirigida a un foro** o grupo de actores en especial.
- El actor que rinde cuentas debe **sentirse obligado a hacerlo**, en lugar de dejarlo a su decisión.
- Debe ofrecerse la posibilidad de **someter a debate** y juicio las actuaciones realizadas.

La rendición de cuentas puede ser de **tipo horizontal**, cuando ocurre entre ámbitos o poderes separados, que cuentan con autoridad legal para ejercitar distintas acciones, desde la supervisión hasta la sanción penal. Es el caso del control que ejercen sobre el poder ejecutivo tanto el poder legislativo como el poder judicial, derivado de la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos que caracteriza a las democracias modernas. Y puede ser de **tipo vertical**, cuando se



produce, por ejemplo, entre el propio Estado (o sus órganos de gobierno) y los ciudadanos o grupos sociales.

La rendición de cuentas se compone de tres dimensiones: **estructura, procesos y resultados**. Estructura en cuanto a normas e instituciones, en este caso el Gobierno, con responsabilidades de informar, explicar y someter a escrutinio público su labor de gobierno. Procesos como la secuencia de acciones para identificar compromisos, realizar un seguimiento de las iniciativas gubernamentales y determinar el nivel de cumplimiento de los compromisos. Y resultados como ofrecer información a la ciudadanía para poder enjuiciar la labor del Gobierno y así enriquecer la toma de decisiones.

La rendición de cuentas no es, sin embargo, una evaluación de las políticas públicas. Si bien es habitual que ambos términos sean citados de forma conjunta e incluso indiferenciada, no son sinónimos. La evaluación es uno de los posibles instrumentos de la rendición de cuentas, pero como disciplina presenta rasgos específicos y característicos: (i) implica una interpretación y juicio basado en evidencias; (ii) se orienta hacia la acción, puesto que está muy vinculada a los propósitos y la utilidad de la misma; y (iii) analiza, a través de criterios propios, la pertinencia, coherencia interna y externa, eficacia, equidad, sostenibilidad o cualquier otro aspecto de una intervención pública.

Sin embargo, la finalidad y la forma de abordar la rendición de cuentas es distinta: (i) es el resultado de un trabajo de seguimiento o monitoreo; (ii) implica el deber y la obligación de presentar información sobre las actividades realizadas; y (iii) tiene un fuerte componente de visibilidad pública, que lo vincula a la transparencia. Por tanto, a diferencia de la evaluación, **la rendición de cuentas no incorpora un juicio de oportunidad, eficacia y eficiencia de la acción política, aunque ello no impide que pueda hacer alguna referencia puntual a resultados de evaluaciones realizadas como parte de los compromisos de gobierno.**

Por último, cabe hacer referencia a que la implantación y desarrollo de procesos de rendición de cuentas deben tener en cuenta algunos de sus posibles y potenciales aspectos negativos (y en esto sí puede coincidir puntualmente con la evaluación), como son la sobrecarga de los sistemas de monitoreo y desempeño, la paradoja de la rendición de cuentas, donde una mayor visibilidad de la acción de gobierno no conlleve necesariamente un mejor gobierno (Halachmi, 2002 y Dubnick, 2003), o que el cumplimiento de los requerimientos de la rendición de cuentas no se traduzca en un funcionamiento mejor de los servicios públicos (Van Thiel y Leeuw, 2003).



2. Experiencia comparada

Buena parte de los países de nuestro entorno tienen articulados instrumentos de rendición de cuentas. Su trascendencia y desarrollo se han ido expandiendo en la medida en que, en las últimas décadas, ha aumentado la demanda de transparencia en la acción de gobierno y, por tanto, de herramientas que permitan realizar un control más eficaz de esta. No obstante, nos encontramos ante una casuística variada en función de las diferentes culturas políticas y estructuras de Estado y de gobierno, que da lugar a una gran heterogeneidad en la forma de rendir cuentas en cuanto al alcance, el ámbito en el que se formula y las instituciones que lo promueven.

En lo que se refiere concretamente a sistemas de rendición de cuentas dentro del propio poder ejecutivo, destaca la experiencia de Reino Unido, que por primera vez estructuró la rendición de cuentas en la *Prime Minister Delivery Unit*, con la misión de analizar el cumplimiento de su programa de gobierno. Esta unidad fue suprimida en 2010, siendo sustituida por la *Prime Minister's Implementation Unit*, responsable de la implementación de las prioridades del Gobierno y del seguimiento del cumplimiento del programa. En Canadá, se creó en 2016 la *Results and Delivery Unit*, que implantó un sistema de seguimiento y rendición de cuentas, y cuantificó y publicó el cumplimiento de objetivos y directrices a través de la *Ministerial Mandate Letters*. Y en EEUU existe una amplia tradición en planificación estratégica, seguimiento y rendición de cuentas, destacando la *Office of Management and Budget* de la Casa Blanca, que es la encargada de impulsar y hacer ejecutar el programa de gobierno y de realizar la rendición de cuentas, de forma adicional a sus tareas en el ámbito presupuestario.

En el entorno de la Unión Europea, cabe mencionar la reciente creación en Francia, en 2019, de la Dirección Interministerial de la Transformación Pública, dependiente del equipo del presidente de la República y del primer ministro, que hace un seguimiento de las transformaciones, reformas y planificación gubernamental a nivel ministerial. Además, a principios de 2021 se implantó un sistema de monitorización de los resultados de la acción pública. Y el caso de Italia, donde cuentan con una Oficina para el Programa de Gobierno integrada en la Presidencia del Consejo de Ministros y cuyo Servicio de Supervisión de Programas asume la competencia de monitorizar la aplicación del programa de gobierno y los compromisos.

En los países latinoamericanos, existe una notable tradición en cuanto al seguimiento del cumplimiento de las metas presidenciales en el caso de Colombia, donde cuentan con un Departamento Nacional de Planeación y una Consejería Presidencial de Gestión de Cumplimiento, ambos dependientes de la presidencia del Gobierno.



En España también se han impulsado mecanismos de rendición de cuentas en distintas administraciones autonómicas, provinciales y locales. Sin embargo, no ha habido hasta ahora experiencias previas de rendición de cuentas a nivel estatal que, impulsadas por el propio Gobierno, aborden el conjunto de su actividad desde el enfoque del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

III. El ejercicio de rendición de cuentas realizado por la Presidencia del Gobierno de España

1. Contexto y marco normativo

El sistema representativo vino a sustituir o a completar al históricamente precedente mandato imperativo, liberando a los representantes de las instrucciones tasadas por sus representados (que podían ser instituciones o individuos) y, también, de la exigencia de responsabilidad por el incumplimiento directo de dichas instrucciones. Con el mandato representativo, quien representa obtiene la confianza de quienes son representados y, con ella, un poder abierto y libre para gestionar y tutelar los intereses del conjunto de representados del modo más correcto y favorable, y con el ánimo de velar por los intereses generales.

En la actualidad, parece haber un consenso más o menos generalizado en que el mandato representativo permite dar mejor respuesta a la acción política compleja de los Estados. Sin embargo, también **se advierte con igual énfasis que este sistema de gobierno puede terminar generando una sensación de cierta lejanía entre quienes cuentan con ese mandato y el electorado**, de modo que este último puede sentir que sus intereses no han sido canalizados o atendidos en la debida forma, ahondando en esa condición crítica de la representación y, por extensión, del sistema democrático.

Para mitigar este riesgo, **los ejercicios de rendición de cuentas parten del reconocimiento de que la legitimidad de las decisiones públicas no proviene exclusivamente del proceso de elección y del respeto y aplicación de procedimientos y normas, sino que es necesario estrechar el vínculo entre representados, representantes y poder ejecutivo.**

La Constitución española establece que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria (artículo 1.3) y hace efectivo el principio de democracia representativa al determinar que las Cortes Generales son las “representantes del pueblo español” (artículo 66.1), en quien reside la soberanía (artículo 1.2), al tiempo que les atribuye la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno (artículo 66.2).



La elección del presidente nace de la confianza del legislativo, en concreto del Congreso de los Diputados, a quien el candidato expone el programa político del Gobierno para poder ser investido (artículo 99). Esa relación de confianza, que debe mantenerse durante su ejercicio, es la que motiva que las Cortes deban controlar la acción del Gobierno. El control del poder ejecutivo a través del parlamento es, por tanto, consustancial a nuestro sistema parlamentario. Para desarrollar esta función, las Cortes Generales cuentan con un conjunto de instrumentos regulados en el Título V de la Constitución (preguntas, interpelaciones, peticiones de información, comisiones de investigación, etc.).

Junto a esta forma de control, concurren en nuestro sistema jurídico-político otros muchos mecanismos orientados a la exigencia de control de los poderes públicos en general y del Gobierno en particular. Así, por ejemplo, nos encontramos con:

- Instrumentos derivados de la Constitución:
 - El poder judicial como garante de la legalidad vigente.
 - Instituciones dependientes directamente de las Cortes Generales que tienen atribuidos cometidos específicos en la labor de control, como el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.
 - Órganos consultivos del propio Gobierno, como el Consejo de Estado.
 - Otros mecanismos derivados de desarrollo del derecho de acceso a la información pública reconocido en el artículo 105 de la Constitución, como el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Red de mecanismos de control, previstos también a nivel legislativo, de la actividad del Gobierno y de la Administración:
 - La Intervención General de la Administración del Estado, encargada de verificar *ex ante* que la actividad económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia.
 - Organismos que realizan evaluaciones de políticas públicas.

A todo ello, **mediante el presente ejercicio, se suma una nueva forma de rendición de cuentas en la que el Gobierno, de forma voluntaria, ofrece información directamente a la ciudadanía sobre el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos desde el momento de la investidura y a lo largo de toda la legislatura. Una iniciativa que se acomoda al marco constitucional, alineada con los valores y principios de profundización democrática que la Norma suprema establece y con el derecho fundamental a la participación política.**

Por tanto, la rendición de cuentas que aquí se plantea complementa las posibilidades de un sistema orientado al control del Ejecutivo, en este caso, como obligación autoimpuesta. Por sus elementos definitorios, que veremos más adelante, supone



un instrumento singular que no reitera los ya existentes. Y si bien es cierto que no se inscribe en la relación poder ejecutivo - poder legislativo (como muchas otras de las que se han mencionado), tampoco la soslaya. Muy al contrario, **ofrece instrumentos para reforzar las posibilidades de control del parlamento** y no supone en ningún caso menoscabar la importante labor de control que se ejerce desde el resto de mecanismos pre-existentes, ni limitar la posibilidad de que se establezcan otros nuevos que permitan atender a necesidades conectadas pero diferentes.

Además, la información que se hace pública a través de esta nueva herramienta permite **profundizar en la relación directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía**, lo que conecta con las formas de gobernanza actuales de democracias representativas más participativas, con el fin de dar respuesta a las exigencias de sociedades cada vez más formadas e informadas. Esto implica el acercamiento de la acción de gobierno a la ciudadanía y su derecho a intervenir en las decisiones públicas y tiene como premisa un mejor control de los gobernantes a través de una mayor transparencia, una mayor responsabilidad pública y el sometimiento al escrutinio público de las decisiones adoptadas.

En definitiva, un gobierno abierto como cultura de gobernanza, que encaja plenamente con los valores y fundamentos políticos y jurídicos de la Unión Europea, cuyo derecho originario proclama que las instituciones están obligadas a dar a los ciudadanos la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación. Instituciones que, además, deben mantener un diálogo abierto, transparente y regular con la sociedad civil (artículo 11 del Tratado de la Unión Europea).

2. Origen y propósito del compromiso de rendir cuentas ante la ciudadanía

El compromiso con la rendición de cuentas que se desarrolla a través del informe **Cumpliendo** y todos los documentos e instrumentos informativos que lo acompañan, fue **expresado por el presidente del Gobierno en la rueda de prensa posterior al primer Consejo de Ministros de la legislatura, celebrado el 14 de enero de 2020, donde afirmó lo siguiente:**

“A lo largo de estos 1.400 días, quiero indicarles como novedad que vamos a rendir cuentas regularmente de los avances en cada una de las áreas, de los departamentos de los ministerios y queremos también rendir cuentas regularmente de los progresos que vayamos realizando en estos ejes de actuación del nuevo Gobierno [...] mostrando los avances que nuestro país registra en cada una de estas 5 grandes transformaciones y también explicando cuando sea necesario, cuando sea preciso los obstáculos que encontramos en el camino para poner en marcha y lograr esos objetivos”.



El principal propósito de esta afirmación es reivindicar el valor de la palabra dada, como motor y como horizonte de la acción de gobierno. En consecuencia, este trabajo lo que persigue es conocer y dar a conocer el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, así como contribuir a la planificación estratégica del Gobierno.

Además, el ejercicio pretende ir más allá, hasta inscribirse en un proceso de fortalecimiento de la calidad de nuestra democracia, de gobierno abierto basado en comunicar lo que se hace de forma transparente, en el acceso a la información y en la asunción de responsabilidades. En términos de gobernanza pública, el propósito es atender a las reivindicaciones de una ciudadanía cada vez más informada, más exigente y más involucrada, y someter a debate y juicio de la ciudadanía y los intermediarios sociales las actuaciones realizadas. **Con el convencimiento de que así se reforzará la confianza en nuestras instituciones democráticas, a través de mecanismos y estructuras que permitan conocer, comprender y examinar el trabajo de los representantes públicos.** Y es que, como puso de manifiesto el presidente del Gobierno en su discurso de investidura, “la desafección política ciudadana se combate con ejercicios claros de transparencia, mecanismos estrictos de control y garantías en la rendición de cuentas”.

La puesta en marcha de este sistema, en definitiva, **pretende contribuir al proceso de profundización democrática de nuestro país no sólo por su implantación, sino fundamentalmente por su vocación de continuidad y regularidad.**

Finalmente, cabe destacar que el ejercicio se inscribe también en un proceso de aprendizaje institucional que permite al presidente y a los distintos departamentos ministeriales generar conocimiento, comprender el entorno y aprender (Hedberg, 1981) y, al mismo tiempo, realizar cambios y adaptarse a nuevos paradigmas y realidades sociales, políticas e institucionales. En este sentido, no cabe duda de que **el monitoreo sobre el que se erige la rendición de cuentas, así como el debate que esta pueda suscitar, permitirá estimular mejoras en la acción del Gobierno,** singularmente en materia de planificación y supervisión, aportando información de gran relevancia sobre la actuación gubernamental.



3. Definición y características

En este ejercicio, **se entiende por rendición de cuentas el proceso por el que la Presidencia del Gobierno somete de forma regular al conocimiento y escrutinio público el cumplimiento de los compromisos adquiridos y la previsión para el siguiente período.**

- **INICIATIVA. Parte del presidente del Gobierno**, quien asumió al comienzo de la legislatura un compromiso explícito de rendir cuentas regularmente de los avances y progresos realizados por el Gobierno.
- **EJECUCIÓN.** El proceso de rendición de cuentas se lleva a cabo desde el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y **es impulsado por la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, a través de la URC** (que fue creada por el Real Decreto 634/2021 de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, en sustitución del anterior Departamento de Planificación y Seguimiento de la Actividad Gubernamental, entre cuyos cometidos figuraba llevar a cabo la rendición de cuentas), con la colaboración activa de todos los departamentos ministeriales. La financiación de la rendición de cuentas proviene del presupuesto de la URC.
- **OBJETO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS. Analiza el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España y ejecutados, principalmente, por la Administración General del Estado.** Asimismo, incluye una mención a las principales actuaciones realizadas para la gestión de la pandemia, que no se analizan desde la perspectiva del cumplimiento de compromisos aquí descrita, sino que se expone a efectos meramente enunciativos.

No será objeto de análisis, en ningún caso, las actividades desarrolladas por otros actores que configuran el carácter multinivel del Estado, tales como comunidades autónomas, entidades provinciales o locales.
- **ÁMBITO TERRITORIAL. Abarca el conjunto del territorio del Estado**, sin perjuicio del alcance que pueda tener cada uno de los compromisos, los cuales se pueden desplegar en el ámbito internacional, europeo, estatal, autonómico, provincial u otras entidades locales y municipales.
- **DESTINATARIOS/AS. Se dirige al conjunto de la ciudadanía** y, por tanto, también a las Cortes Generales, los partidos políticos, la academia, los medios de comunicación, la sociedad civil y cualquier intermediario social interesado en la acción del Gobierno, su análisis, evaluación y control.



4. Principios

La presente rendición de cuentas se asienta sobre los siguientes principios:

- **COMPLEMENTARIA.** Viene a sumarse a los instrumentos de control de la labor del poder ejecutivo ya existentes, tanto por sus fines como por su objeto.
- **GLOBAL Y COMPARTIDA.** Comprende la acción del conjunto del Gobierno de España y, si bien se promueve desde la Presidencia a través de la URC, se elabora con la información compartida por todos los ministerios.
- **OMNICOMPRESIVA.** Aspira a incluir todos los compromisos asumidos por el presidente del Gobierno y los titulares de los departamentos ministeriales, desde el momento de la investidura y a lo largo de toda la legislatura.
- **DINÁMICA.** Atiende a la evolución continuada de los acontecimientos y pretende hacer un seguimiento integral de la formulación de los compromisos desde que se adquieren hasta que se cumplen o, en su caso, se reformulan o decaen, conociendo su estado en todo momento y las razones que motivan los cambios que se producen.
- **TRAZABILIDAD.** Permite conocer el estado de cumplimiento de los compromisos en cada momento de la legislatura.
- **METODOLOGIA CONTRASTADA.** Se realiza tomando como referencia los mejores estándares empleados a nivel internacional en experiencias comparables y sometiendo el diseño a un ejercicio de contraste llevado a cabo por el GAM, que está integrado por expertos y expertas de reconocido prestigio, experticia y conocimiento acreditado en el ámbito de análisis de políticas públicas y rendición de cuentas de distintas universidades e instituciones académicas.
- **PÚBLICA.** Los resultados se plasman en distintos productos que se presentan públicamente a la ciudadanía y pueden ser consultados. Entre ellos destaca el informe **Cumpliendo**, los informes de rendición de cuentas sectoriales y territoriales, junto a toda una serie de documentación y materiales que, dentro de una política de datos abiertos, permiten conocer la totalidad de los compromisos e iniciativas relacionadas con estos, en línea con los principios de transparencia y acceso a la información.
- **PRESENTADO PARA EL ESCRUTINIO DE CIUDADANÍA.** Se articulan a lo largo de la legislatura diversas actividades y foros que permitan, tanto a la ciudadanía en su conjunto, como a los actores y *stakeholders* más representativos, conocer en profundidad y debatir sobre los informes presentados. Sus aportaciones también se integran en la actualización de las bases metodológicas.



- **CONTINUADA Y PERIÓDICA.** El ejercicio se desarrollará a lo largo de toda la legislatura, contribuyendo a sentar las bases para su futura permanencia. Previsiblemente cada semestre se emitirán los informes sobre el grado de cumplimiento de los compromisos, junto con información detallada sobre la acción de gobierno (en términos de compromisos e iniciativas), entre otra información que se considere relevante.
- **PERSPECTIVA DE GÉNERO.** Se ha tenido en cuenta el principio de igualdad entre hombres y mujeres tanto en el diseño de los procesos metodológicos, como en la composición de los equipos que trabajan en la rendición de cuentas y el GAM.
- **COSTES DE TRANSACCIÓN DE LA INFORMACIÓN REDUCIDOS.** Se procura que la solicitud de información a los departamentos ministeriales y organismos públicos sobre compromisos e iniciativas llevadas a cabo para su cumplimiento no sea excesiva ni represente costes elevados para los mismos a nivel de gestión (inflación de monitoreo), al objeto de no imponer altas demandas en términos de tiempo y energía. Esta es una de las principales responsabilidades de la URC.
- **VERIFICACIÓN EXTERNA.** Se trabaja en formas de garantizar que la metodología diseñada por la URC ha sido debida y rigurosamente aplicada en la obtención de los resultados contenidos en los informes publicados.
- **LIMITAR EL EFECTO “TRINQUETE” O RATCHET.** Este efecto consiste en reducir las metas, objetivos o resultado exigido (en el presente caso el número de compromisos) para obtener unos resultados más favorables o una tasa de rendimiento mayor. El efecto “trinquete” se limita en la rendición de cuentas al incorporarse continuamente los nuevos compromisos asumidos, así como justificando y motivando individualmente aquellos compromisos que son descartados.
- **EVITAR EL EFECTO GAMING.** Habitualmente, un sistema de rendición de cuentas que vincule la obtención de resultados a incentivos positivos o negativos de los implementadores o gestores de las actividades derivadas de los compromisos puede provocar que las unidades responsables alteren su conducta o los resultados reales logrados. El presente sistema de rendición de cuentas mitiga este efecto no deseado haciendo que la rendición de cuentas sea dinámica, omnicomprensiva y compartida, lo que establece un sistema de pesos y contrapesos en la incorporación de compromisos y la determinación de su estado.



5. Sistemática de trabajo y herramientas

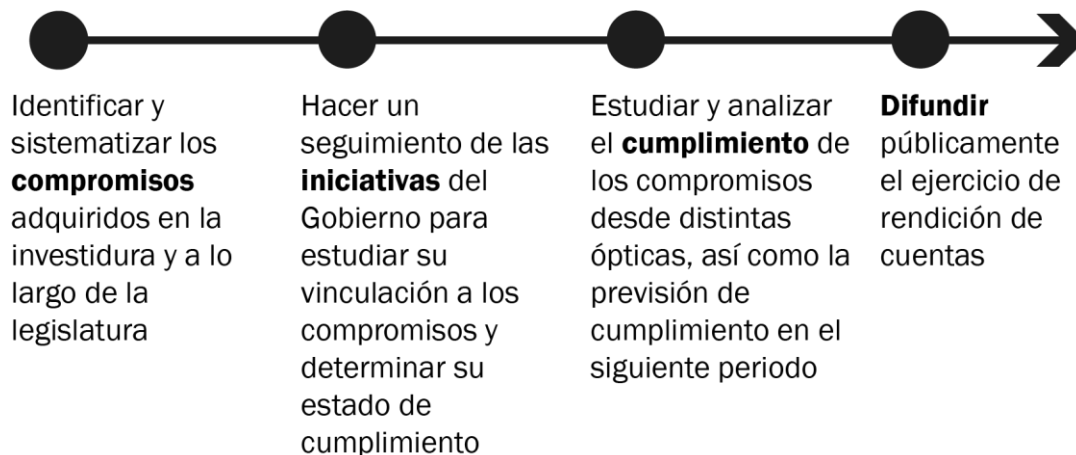
La sistemática seguida en orden a estructurar el ejercicio de rendición de cuentas ha sido la siguiente:

PASO 1: ESTABLECER EL MARCO TEÓRICO, mediante un análisis de las experiencias comparadas y de las posibles formas de articular la rendición en nuestro marco constitucional y administrativo. Este aspecto fue abordado a lo largo del año 2020, culminando en la elaboración de las presentes bases metodológicas en diciembre de dicho año.

PASO 2: DETERMINAR EL OBJETO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS. En este sentido, se ha considerado que el programa a desarrollar por el Gobierno es el presentado en el discurso de investidura del entonces candidato a la presidencia, ampliado por el contenido adicional de los acuerdos suscritos entre las formaciones políticas que posibilitaron el resultado positivo de aquella votación. A ello se adicionan los compromisos manifestados formalmente por los ministros y ministras en sus comparecencias ante las Cortes Generales para presentar las líneas estratégicas de sus departamentos. Y, por último, se suman los compromisos asumidos por el Gobierno a lo largo de la legislatura. Esta fase se ha desarrollado durante el año 2020 de forma paralela al establecimiento del marco teórico.

PASO 3: DISEÑAR Y DESARROLLAR LOS PROCESOS METODOLÓGICOS Y HERRAMIENTAS PARA EL SEGUIMIENTO O MONITORIZACIÓN DE LA ACCIÓN DE GOBIERNO, siempre en una dinámica de aprendizaje institucional y mejora continua, que permita el fortalecimiento del sistema de una forma compatible con la continuidad (y comparabilidad) del análisis a lo largo de toda la legislatura.

Fruto de este trabajo, se define la siguiente secuencia de procesos metodológicos, que serán analizados pormenorizadamente en los próximos apartados:



En cada uno de los semestres se procede de forma sistemática a identificar los nuevos compromisos formulados en ese período. A lo largo de todo el período semestral se identifican las iniciativas realizadas por el Gobierno y se vinculan a los compromisos. A lo largo del último mes se procede a determinar el grado de cumplimiento de los compromisos. Finalmente, la difusión del ejercicio elaborado se realiza en el semestre siguiente a su publicación.

Para facilitar el desarrollo de este proceso, **la URC ha diseñado e implementado a lo largo del año 2021 una herramienta informática a la que se ha denominado TELEOS que (i) sirve como repositorio de toda la información obtenida en la identificación y seguimiento de compromisos e iniciativas, (ii) permite compartirla con los ministerios para que estos la corrijan, maten y completen, de forma segura y garantizando la integridad de la información, (iii) ofrece la posibilidad de analizar los resultados de manera ágil y (v) proporciona formas para su visualización externa.**



6. Análisis de compromisos

6.1. ¿Qué es un compromiso?

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. Es, por tanto, una obligación contraída de forma voluntaria por quien la expresa.

Partiendo de esta definición, **a efectos del presente ejercicio de rendición de cuentas, un compromiso es todo aquel pronunciamiento, obligación, promesa o manifestación expresada por el Gobierno de forma explícita, con el fin de responder ante una necesidad o problema público específico y, en cierta medida, trasladar una voluntad de transformar la realidad de una determinada manera. Un compromiso genera, por tanto, una expectativa en un tercero o terceros y, como contrapartida, una responsabilidad y obligación de respuesta por parte del Gobierno** que se materializa en un proceso formal, en el que la actuación puede ser sometida a juicio de la ciudadanía.

No tendrán la consideración de compromiso, sin embargo, el anuncio de la realización de acciones o la implementación de medidas, planes, programas o estrategias que entren dentro de la actividad o gestión ordinaria realizadas por los departamentos ministeriales u órganos vinculados o adscritos a ellos, toda vez que adolecen de esa voluntad de cambio intrínseca a la acción de gobierno.

6.2. ¿De dónde proceden?

Las fuentes de compromisos son:

- **el discurso de investidura del presidente del Gobierno;**
- **el Acuerdo de Coalición Progresista suscrito entre el PSOE y Unidas Podemos;**
- **los acuerdos suscritos entre el PSOE y otras formaciones políticas que votaron a favor de la investidura, u otros de semejante naturaleza que puedan ser suscritos con posterioridad; y**
- **las comparecencias públicas del presidente del Gobierno, los ministros y ministras en las Cortes Generales, o las declaraciones públicas que estos realicen².**

² No se considerarán como compromisos los formulados desde el sector público empresarial. Sin embargo, si algún miembro del Gobierno formula algún compromiso que compete ejecutar a una empresa pública estatal se incorporará al ejercicio.



Asimismo, en el primer semestre de 2021, se ha aprobado el **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia** (en adelante, PRTR), cuya trascendencia y transversalidad exigen actualizar el mapa global de compromisos con las medidas allí señaladas. En el apartado 6.3 se explican los criterios empleados al efecto.

En todo caso, para poder entender que nos encontramos ante un compromiso nuevo, se debe contar con una fuente de verificación cierta y concreta, ya sea verbal o escrita, que permita identificar quién lo formula, cuándo y en qué términos.

6.3. ¿Cómo se actualizan?

La realidad no es estática, sino dinámica y cambiante, como también lo son las necesidades y los problemas públicos. Por ello, **la propia acción de gobierno y su capacidad de dar respuesta a nuevos retos exigen la actualización de los compromisos, con la incorporación de nuevas metas y líneas de actuación que se añaden a las promesas realizadas al comienzo de la legislatura, y la reformulación de los ya existentes.**

Un ejemplo palpable es la COVID-19, que ha motivado una actuación del Gobierno en todos los órdenes, con la asunción de nuevos compromisos a corto y medio plazo que pretenden dar respuesta a las consecuencias provocadas por la pandemia y atenuar sus efectos principalmente sociales y económicos.

En todo caso, el ejercicio incorpora la trazabilidad de todos los compromisos, permitiendo identificar claramente los nuevos que se han ido incorporando al ejercicio y aquellos que son modificados, para poder tener conocimiento de (i) cuándo se originan o incorporan a la rendición de cuentas, (ii) cuál es su estado en cada momento, (iii) cuándo se obtiene el cumplimiento y (iv) en su caso, cuándo son depurados o decaen. Gracias a ello, se podrá garantizar la integridad de la información y la posibilidad de realizar un seguimiento y análisis detallado.

Asimismo, en cada edición del informe se ofrecen resultados de cumplimiento desagregados de (i) los compromisos formulados al inicio de la legislatura, (ii) los compromisos existentes hasta la edición anterior y (iii) el total de los compromisos asumidos hasta la fecha de cierre de esa edición.

INCORPORACIÓN DE NUEVOS COMPROMISOS

Los criterios para incorporar nuevos compromisos son los siguientes:

- Deben haber sido **formulados expresamente y ser verificables**, lo que exige que deban estar contenidos en un documento escrito o una declaración pública.
- **Asimismo, tiene que haber transcurrido un tiempo entre la formulación del compromiso y la materialización de la iniciativa. Por lo tanto, no se puede**



considerar como un nuevo compromiso un anuncio de una iniciativa en la que ya se ha avanzado y que se va a materializar de forma inminente.

- **Pueden ser identificados por la URC, en su labor de seguimiento de los ministerios, o por los propios ministerios.** En todo caso, ambos equipos analizarán conjuntamente la necesidad de incluirlos atendiendo a los criterios aquí establecidos.

Con carácter general, la aprobación de un plan o de una estrategia no implica que los compromisos u objetivos allí contenidos pasen a incorporarse automáticamente a este ejercicio por varios motivos, entre los que destacan (i) el hecho de que esta dinámica hipertrofiaría el trabajo de compromisos muy específicos para ámbitos muy concretos, distorsionando la imagen de las prioridades de la acción del Gobierno, y (ii) los planes y estrategias suelen prever mecanismos internos de seguimiento y análisis de resultados.

Del mismo modo, el cumplimiento de cualquier compromiso que requiera el establecimiento de una agenda de actuaciones posteriores, no convertirá el contenido de dicha agenda en nuevos compromisos.

Sin embargo, tal y como se ha mencionado anteriormente, el caso del PRTR es diferente, puesto que se erige como un instrumento fundamental para el Gobierno de España entre 2021 y 2023, de cara a lograr una recuperación y transformación sostenida, y obtener un desarrollo resiliente.

En efecto, **la trascendencia y transversalidad del PRTR exige que las 212 medidas (inversiones y reformas) allí contenidas deban pasar a integrarse dentro de un mapa de compromisos actualizado**, porque además responden plenamente a la definición de compromiso, toda vez que se trata de manifestaciones de voluntad expresadas por el Gobierno de forma explícita, a través de la aprobación de un acuerdo en el Consejo de Ministros del día 27 de abril de 2021, que tienen una clara vocación de transformar la realidad económica, social y medioambiental del país.

Ahora bien, parte de las inversiones y reformas del PRTR ya estaban presentes en los compromisos del Gobierno. Por ello, y porque el PRTR tiene un sistema de seguimiento propio vinculado a las exigencias marcadas por la Unión Europea, las 212 medidas no han sido volcadas directamente y de forma automática a este ejercicio, sino que se han incorporado aplicando los siguientes criterios:

- Aquellas medidas plenamente coincidentes con los compromisos existentes no han generado nuevos compromisos, con el fin de evitar duplicidades.
- Cuando una medida aborda la misma realidad que un compromiso existente, pero la solución que ofrece es diferente, el compromiso se ha reformulado.



- Si la medida viene parcialmente recogida en un compromiso existente, se ha generado un nuevo compromiso para recoger aquellos aspectos no contemplados previamente.
- Si la medida es totalmente nueva, se ha incorporado un compromiso idéntico.

DEPURACIÓN DE LOS COMPROMISOS EXISTENTES

Con carácter excepcional y bajo circunstancias muy específicas, puede ser necesario depurar los compromisos, principalmente por dos motivos: porque están duplicados; o como consecuencia de la aparición de nuevos compromisos más amplios, que engloban compromisos anteriores con un menor alcance. Los compromisos depurados se identifican en un anexo, que contendrá la motivación de su eliminación.

6.4. Clasificaciones empleadas

Tal y como se desprende de los apartados anteriores, los compromisos son muy heterogéneos en cuanto a su origen, contenido, características y grado de complejidad, lo que incide en la forma en que deben ser abordados por los ministerios para cumplirlos.

Por este motivo, se hace necesario analizar el cumplimiento de los compromisos no solo en su conjunto sino también agrupándolos en función de diferentes criterios.

A los efectos del informe de rendición de cuentas, se ha entendido que los parámetros de clasificación más interesantes a abordar son:

- El **origen o fuente**, puesto que permite priorizar los compromisos, ofrecer resultados parciales (de especial interés en el caso de los acuerdos suscritos entre distintas fuerzas políticas) y comparar la evolución de los compromisos formulados en un mismo momento en el tiempo.
- Los **ejes del discurso de investidura** del presidente del Gobierno, puesto que permite analizar el grado de alineación de los compromisos con los objetivos que vertebraron el programa presentado al inicio de la legislatura. Tiene una especial trascendencia desde el punto de vista de la confianza otorgada por las Cortes.
- Los **ejes transversales** que vertebran todas las medidas del PRTR, puesto que permite analizar cómo se alinean los compromisos con las prioridades estratégicas de este plan de país.
- Los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (en adelante, ODS), puesto que permiten analizar la alineación de los compromisos con las metas marcadas por Naciones Unidas en el contexto de la Agenda 2030.



- Las **funciones del Gobierno o *Classifications of the Functions of Government*** (COFOG), puesto que permiten analizar los compromisos en base a una clasificación homologada a nivel internacional que tiene su origen en Naciones Unidas y es ampliamente utilizada en el análisis del gasto y de los programas y políticas públicas, según la finalidad o propósito perseguido.

A continuación, se describen en detalle.

CLASIFICACIÓN POR EL ORIGEN O FUENTE

En función del origen o fuente de los compromisos, tal y como se desprende del apartado 6.2, existen cinco tipos de compromisos:

- El **discurso de investidura** del presidente del Gobierno.
- Los **acuerdos**, que incluyen: (i) el Acuerdo de Coalición Progresista entre el PSOE y Unidas Podemos; (ii) los acuerdos firmados entre el PSOE y ERC, PNV, Compromís, Nueva Canarias, BNG y Teruel Existe para recibir el apoyo a la investidura del presidente; y (iii) cualesquiera otros acuerdos de análoga naturaleza que puedan suscribirse a lo largo de la legislatura, ya sea con fuerzas políticas, con otros niveles de la Administración o cualquier tercero.
- Las **manifestaciones o declaraciones** públicas del presidente del Gobierno o de los ministros y ministras, que incluyen: (i) las primeras comparecencias de los ministros en el Congreso o en el Senado, según el caso, para explicar las líneas estratégicas de su departamento, y (ii) otras comparecencias realizadas en foros institucionales o sectoriales a lo largo de la legislatura.
- Compromisos derivados del **Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia**. El Plan incorpora determinados objetivos y líneas de actuación que se traducen en obligaciones implícitas del Gobierno.
- **Otras fuentes**, como los anuncios, comparecencias de los ministros en distintos foros, declaraciones institucionales, ruedas de prensa, etc.

CLASIFICACIÓN POR EJES ESTRATÉGICOS

Esta clasificación vertebrará los compromisos en torno a los 6 ejes planteados por el presidente en el discurso de investidura:

- El **crecimiento económico**, la creación de **empleo digno** y la sostenibilidad del sistema de **pensiones**.
- La **digitalización** de nuestra economía.
- La **transición ecológica justa**.
- La **igualdad** real y efectiva entre mujeres y hombres.

- La **justicia social**.
- El diálogo y el entendimiento de **una España unida en su diversidad y comprometida con una Europa fundada en los Derechos Humanos**.

CLASIFICACIÓN POR EJES TRANSVERSALES DEL PRTR

Los ejes transversales o líneas directrices del PRTR son las aspiraciones que, según el propio Plan, guían todo el proceso de recuperación:

- España verde.
- España digital.
- España sin brechas de género.
- España cohesionada e inclusiva.

Adicionalmente, ha resultado preciso construir una categoría "otros" en la que clasificar todos aquellos compromisos que no es posible asignar a ninguna de estas categorías.

CLASIFICACIÓN POR ODS

Esta clasificación no tiene por objeto ofrecer una aproximación al progreso y cumplimiento de los ODS (labor que se realiza, entre otros instrumentos, a través de los informes de progreso de la implementación de la Agenda 2030 en España) sino incorporar un nuevo enfoque que permita conocer cuál es la alineación de los compromisos con estos objetivos:





CLASIFICACIÓN POR FUNCIONES DE GOBIERNO

La COFOG es una clasificación estandarizada y consolidada a nivel internacional, que permite estructurar los compromisos en base a los ámbitos de la realidad en los que operan:

- Servicios públicos generales.
- Defensa, orden público y seguridad.
- Asuntos económicos.
- Protección del medio ambiente.
- Vivienda y servicios comunitarios.
- Salud.
- Ocio, cultura y religión.
- Educación.
- Protección social.

7. Las iniciativas

7.1. ¿Qué es una iniciativa?

Se considera que una iniciativa es toda aquella **medida, acción o decisión pública que da principio a un proceso o moviliza recursos (personales, presupuestarios, materiales, organizativos) con el propósito de abordar una necesidad o problema público**, ya sea de los ciudadanos, las instituciones, el medioambiente o cualquier otro sujeto u objeto susceptible de ser beneficiario de la acción de gobierno.

Incluye trabajar en, o aprobar, una actuación aislada o un plan, programa, estrategia, proyecto de ley o cualquier otro instrumento o actuación susceptible de movilizar tales recursos.

7.2. ¿Cuál es la fuente de verificación de las iniciativas?

En la medida en que las iniciativas son fruto de la acción de todos los miembros del Ejecutivo, y son de naturaleza diversa, no existe una única fuente de iniciativas que albergue todas las acciones y decisiones adoptadas.

Por lo tanto, para encontrar las iniciativas llevadas a cabo por el Gobierno es necesario acudir a distintos canales de información públicos:



- **formales**, que pueden proceder de fuentes gubernamentales, como las referencias del Consejo de Ministros, el BOE y la agenda de los ministros y ministras; o de fuentes ajenas al Gobierno, como organismos independientes, - por ejemplo, AIREF-, o de otra instituciones u organizaciones internacionales (la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Diario Oficial de la Unión Europea entre otros).
- **divulgativos**, como las notas de prensa que se suben a las páginas web oficiales, las publicaciones que se realizan en las cuentas oficiales de las redes sociales o las noticias de los medios de comunicación que se hacen eco de iniciativas concretas desarrolladas por el Gobierno.

Las fuentes formales del Gobierno ocupan el primer lugar en el orden de prelación, seguidas de las fuentes formales independientes al Gobierno, las notas de prensa oficiales y el último lugar las noticias de los medios de comunicación, utilizándose éstas últimas sólo cuando no existe fuente formal que acredite el contenido y la realización de la iniciativa.

En todo caso, **la información obtenida de las distintas fuentes es contrastada con los distintos ministerios, en la medida en que el ejercicio de rendición de cuentas que realiza la URC es bidireccional y compartido**. Esto significa que, además de hacer un seguimiento propio, se pide a los departamentos que revisen las iniciativas identificadas y las expliquen, maticen y completen con aquellas otras que no hayan tenido una trascendencia pública, con el fin de poder tener una panorámica de todas las actuaciones vinculadas a compromisos.

Todas las iniciativas deben tener, al menos, una fuente de verificación concreta que permita corroborar su existencia, así como su coherencia con el estado de cumplimiento que señale el informe de rendición de cuentas (*vid.* apartado 8). Algunas iniciativas disponen de dos o más fuentes lo que permite contrastar y acreditar su realización y contenido desde distintas perspectivas, prevaleciendo en todo caso las fuentes formales. Y en aquellos casos en los que la iniciativa no tenga una dimensión pública (porque se trate de trabajos internos del ministerio, elaboración de borradores, reuniones, etc.) se indica expresamente esta circunstancia. El ejercicio de rendición de cuentas ha implementado instrucciones a los ministerios y procedimientos con el objetivo de posibilitar la verificación externa y potenciar las fuentes de iniciativas ajenas al Gobierno, como la Comisión Europea, organismos internacionales, etc. También procedentes de organismos dotados de independencia. Y reducir la utilización de fuentes internas, cuando la naturaleza de las iniciativas y los compromisos así lo permita.

Las fuentes de verificación de las iniciativas de la totalidad de los compromisos son objeto de publicación en la base de datos descargable en la que se detallan todos



los compromisos e iniciativas, de forma que los ciudadanos y grupos interesados puedan comprobar su veracidad y certeza.

7.3. La territorialización de las iniciativas

En la medida en que el ejercicio de rendición de cuentas tiene la vocación de acercar la acción de gobierno al ciudadano, uno de los propósitos es desagregar la información obtenida en el seguimiento con el fin de presentar en cada una de las comunidades autónomas las iniciativas desarrolladas por el Gobierno en su territorio, siempre desde el respeto al marco constitucional y estatutario de distribución competencial.

Por ello, en la sistematización de las iniciativas se hace hincapié en su alcance territorial, estableciendo la siguiente distinción entre:

- **Iniciativas internacionales.**
- **Iniciativas de la Unión Europea.**
- **Iniciativas estatales:**
 - **Territorializables:** aquellas que se desarrollan para el conjunto del país, pero cuyas actuaciones se pueden analizar de forma desagregada porque dan lugar a productos o resultados a nivel territorial.
 - **No territorializables:** aquellas que se desarrollan para el conjunto del país, pero cuyas actuaciones no se pueden analizar de forma desagregada.
- **Iniciativas de ámbito territorial distinto al estatal:** aquellas que se desarrollan en una o varias comunidades autónomas, provincias u otras entidades locales y municipales.

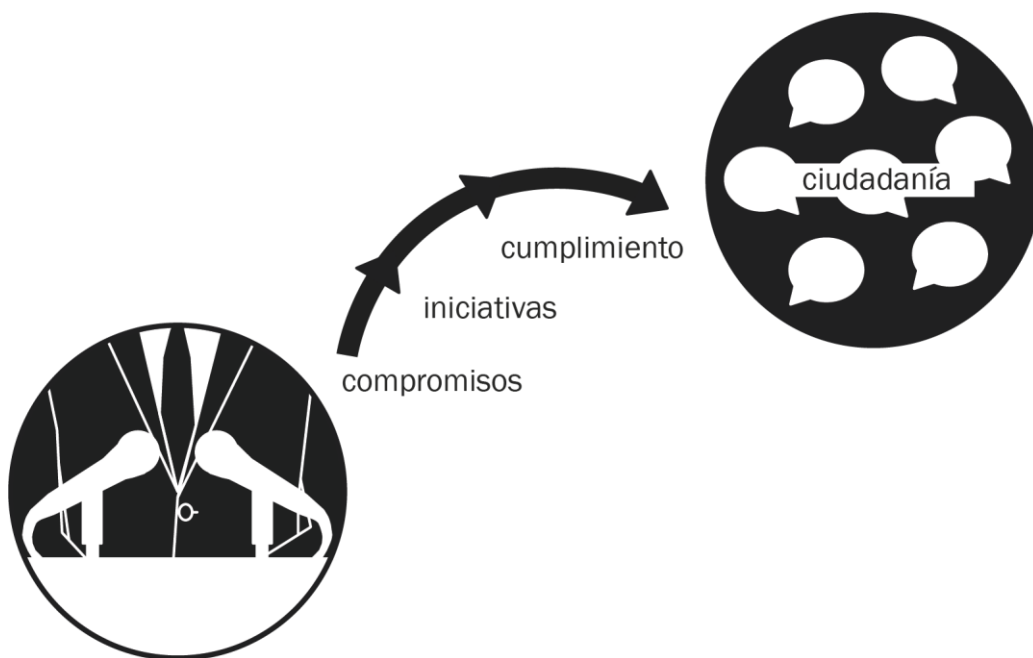
Gracias a esta clasificación, se trabaja para llegar a rendir cuentas de manera homogénea y coherente, pero específica, en las comunidades autónomas, las 50 provincias y en las dos ciudades autónomas.

8. El cumplimiento

El análisis del cumplimiento de los compromisos consiste en determinar el grado de consecución de los productos, resultados o acciones continuas prometidas.

La siguiente imagen refleja el proceso que determina el cumplimiento de un compromiso.

Figura 1. Proceso de cumplimiento



8.1. La relación entre las iniciativas y los compromisos

Se entiende que **una iniciativa “activa” un compromiso cuando se pone en marcha el proceso o la “cadena de iniciativas” que permitirá, eventualmente, obtener el producto, resultado o acción continua prometida.**

En algunos casos, el conjunto de actuaciones, fases o procesos para generar productos o resultados puede ser reducido. Sin embargo, en otros implicará un despliegue más complejo tanto de recursos como de actividades hasta lograr el cumplimiento. Y es que, dada la heterogeneidad de los compromisos adquiridos, el cumplimiento puede requerir el llevar a cabo una sola iniciativa o una multiplicidad de iniciativas distintas pero vinculadas entre sí por esa finalidad última tendente a satisfacer la expectativa generada.

También puede darse lo contrario. Una iniciativa puede producir efectos en más de un compromiso, bien porque estos están relacionados, o bien porque la iniciativa implica actuar en distintas dimensiones o sectores de política pública.

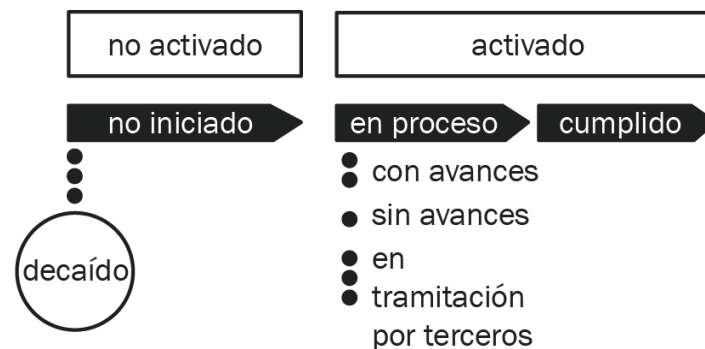
8.2. Los estados de cumplimiento de los compromisos

Los compromisos pueden encontrarse en tres estados generales distintos: no activados, activados o decaídos.

- Estarán **“no activados”** cuando aún no se haya llevado a cabo ninguna iniciativa tendente a completarlos.
- Sin embargo, estarán **“activados”** cuando sí se hayan realizado esas iniciativas, lo que determinará que, a su vez, puedan estar “en proceso” o ya completados y, por tanto, “cumplidos”.

Por último, estarán **“decaídos”** cuando hayan sido descartados expresamente por el Gobierno. Los estados de no iniciado, en proceso, cumplido y decaído son excluyentes entre sí, no pudiendo un compromiso estar simultáneamente en dos estados al mismo tiempo.

Figura 2. Estados en los que se pueden encontrar los compromisos.



La determinación de los criterios que definen los distintos estados de cumplimiento es, sin duda, el pilar fundamental del ejercicio la rendición de cuentas de la actividad gubernamental que realiza la URC, por lo que a continuación nos detenemos a analizar en detalle la secuencia.

LOS COMPROMISOS EN PROCESO

Los compromisos están en proceso cuando se ha iniciado o realizado en algún momento alguna iniciativa que canaliza o permite el futuro cumplimiento. Esto es, cuando se estén llevando a cabo actividades o se hayan implementado medidas tendentes a generar el producto, resultado o acción continua prevista.

La heterogeneidad tanto de los compromisos como de las iniciativas dificulta la posibilidad de establecer una gradación común del proceso de cumplimiento suficientemente congruente con las características de cada uno de los compromisos. No obstante, con el fin de reflejar el progreso y dinamismo propio de la acción de



gobierno, se han establecido varios estados de proceso entre la no activación de un compromiso y su terminación o cumplimiento:

- Un compromiso está **en proceso - con avances** cuando, en el semestre de referencia, se han llevado a cabo actividades o iniciativas que hacen que el cumplimiento del compromiso muestre un progreso.
- Sin embargo, está **en proceso - sin avances** cuando, si bien en algún momento del pasado se ha desarrollado alguna actividad que ha permitido identificar un progreso, en el semestre de referencia no se ha llevado a cabo ninguna.
- Y está **en tramitación por terceros** cuando la actividad que permite avanzar en el cumplimiento del compromiso, o cumplirlo, ya no corresponde únicamente al Gobierno, por estar fuera del ámbito de sus funciones o competencias algún hito o proceso concreto. Así, si bien el Gobierno cuenta con mecanismos de coordinación, negociación o que permiten conformar mayorías, el cumplimiento de los compromisos ya no depende exclusivamente de él.

LOS COMPROMISOS CUMPLIDOS

La decisión sobre cuándo considerar que el Gobierno ha cumplido un compromiso es, lógicamente, otro de los nudos gordianos del ejercicio de rendición de cuentas.

De forma intuitiva, todo el mundo podría dar una aproximación a la idea de cuándo se cumple un compromiso. Sin embargo, al adentrarse en el contenido de los distintos compromisos existentes se observa una heterogeneidad y casuística variada, que lógicamente influye en cómo se determina el cumplimiento.

Es importante tener presente que la rendición de cuentas es el resultado de un trabajo de planificación y seguimiento, y no constituye, por tanto, un trabajo de evaluación, al menos en los términos habitualmente utilizados para el análisis de las políticas públicas. En consecuencia, no se trata de medir la eficacia o eficiencia de las iniciativas adoptadas, como se indicaba anteriormente. Muy al contrario, este ejercicio se sitúa en un plano diferente, a saber: la determinación de si las iniciativas adoptadas pueden interpretarse en el marco de los compromisos asumidos y, por tanto, permiten al Gobierno confirmar el cumplimiento de la palabra dada.

La clave está en obtener la condición de cumplimiento, que está constituida por el indicador que mide la realización del compromiso más el punto de llegada o consecución de lo pretendido por el compromiso. A estos efectos, se han establecido criterios diferentes en función de si los compromisos son “específicos” o “de acción continua”:

- **Los compromisos específicos** son aquellos que identifican de forma clara, directa e inequívoca un producto o resultado perfectamente definido. Por lo tanto, **se entenderán cumplidos, o completados, cuando se logre el objetivo o meta**



concreto y tangible en el que se concreta el resultado o producto al que hace referencia el compromiso.

Esto exige que el Gobierno haya realizado todo lo que le compete para poder avanzar en el cumplimiento y, además, que el proceso en sí mismo esté finalizado, dependan o no dependan del Gobierno las últimas fases.

- En cuanto a **los compromisos de acción continua**, que son aquellos compromisos que han sido formulados de una forma general o aspiracional, o indefinida en cuanto a la forma en que se realizarán, y que además suelen requerir una actuación reiterada o sostenida en el tiempo, la condición de cumplimiento consiste en desarrollar iniciativas de distinto tipo en el semestre o período de referencia que contribuyan a lograr la meta final del compromiso. El número de iniciativas desarrolladas debe ser apropiado en términos cuantitativos o contribuir de forma relevante o suficiente para considerar que se ha cumplido el compromiso.

Se exige, por tanto, que sean actuaciones con vocación de transformación de la realidad existente, cuantitativa o cualitativamente. De lo contrario, se estaría trasladando a la ciudadanía la imagen equivocada de que, a pesar de los esfuerzos realizados, el Gobierno bien no cumple sus compromisos, o bien asume compromisos inalcanzables, lo que podría acabar desincentivando la existencia de estas metas a largo plazo.

Sin perjuicio de lo anterior, al determinar la consecución de estos compromisos, **lo que se quiere trasladar es la idea de que se están “cumpliendo” y no tanto de que ya se han “cumplido” estrictamente, puesto que muchas veces su consecución no se agota en el tiempo.** Es más, una vez que se ha alcanzado la condición de cumplimiento, pueden ver alterado su estado (es decir, retroceder a “en proceso”) si se produce un evidente deterioro del problema o situación de partida o cuando se observe que no se cumple el indicador establecido.

Los compromisos derivados de las 212 medidas que integran el PRTR que se han incorporado a la rendición de cuentas tienen características particulares. En noviembre de 2021 se ha suscrito entre la Comisión Europea y España los Acuerdos Operativos que establecen el sistema y calendario para el seguimiento y la implementación de las reformas e inversiones, junto con los hitos y objetivos concretos en forma de indicadores cuantitativos y cualitativos. Las condiciones de cumplimiento no pueden desconectarse de estos indicadores, y se han integrado en el cumplimiento.

Las condiciones de cumplimiento se establecen para cada uno de los compromisos, lo que permite conocer *a priori* cuándo se considerarán cumplidos de forma individualizada. Esta circunstancia posibilita que los destinatarios de la rendición de cuentas puedan verificar cuándo se cumplen en base a las iniciativas realizadas. En



suma, se garantizan algunos de los principios que sustentan la rendición de cuentas del ejercicio, en particular el escrutinio de la ciudadanía, su carácter público, la trazabilidad y su carácter dinámico. Los criterios seguidos para sistematizar las condiciones de cumplimiento se reflejan en la parte IV de este anexo metodológico.

LOS COMPROMISOS DECAÍDOS

Se entiende que un compromiso ha decaído **cuando el Gobierno lo ha descartado expresamente**, bien por un cambio en sus prioridades o bien como consecuencia de normas, acuerdos o decisiones que lo puedan dejar sin efecto.

En todo caso, al igual que sucede con los niveles de cumplimiento, el decaimiento de los compromisos será motivado expresamente en el informe correspondiente al período en el que se adopte la decisión, con el fin de que la ciudadanía pueda conocer las razones por las que se ha adoptado, atendiendo al **principio de cumplir o explicar** que inspira el ejercicio de rendición de cuentas.

EL IMPACTO DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS

Finalmente, dada la trascendencia que tienen los Presupuestos Generales del Estado (PGE) como instrumento vertebrador de la acción del Gobierno, procede acabar este apartado de las bases metodológicas con una breve explicación del impacto que se ha considerado que estos tienen en el proceso de cumplimiento de los compromisos.

La existencia de una partida presupuestaria específica en la Ley de PGE puede justificar que se ha activado un compromiso, al contener una previsión cuantificada y cierta de una expresión pública que se llevará a cabo en un cierto marco, al menos económico. Del mismo modo, si el compromiso estaba en proceso, la previsión de esa partida presupuestaria implica que los departamentos ministeriales continúan dándole forma, en este caso, económica. Por lo tanto, en ambos casos, se ha determinado que el compromiso estará “en proceso - con avances”, y se cumplirá cuando esa partida se ejecute efectivamente.

Sin embargo, cuando el compromiso en sí mismo consista en realizar una dotación presupuestaria, este se verá cumplido si la Ley de PGE prevé la cuantía o el incremento estipulado.



9. La presentación de la rendición de cuentas

9.1. Cómo se expresa el cumplimiento de los compromisos

Una vez identificados los compromisos, realizado el seguimiento de las iniciativas y analizado el cumplimiento, el siguiente paso del ejercicio consiste en analizar la información obtenida y trasladarla a un informe de rendición de cuentas que es objeto de divulgación pública, junto con toda una serie de anexos, documentos y herramientas de presentación de la información complementarios.

El análisis del cumplimiento es el reflejo de las cuestiones planteadas a lo largo de estas bases:

- **Aborda, desde un punto de vista cuantitativo, el grado de consecución de los compromisos para ofrecer un balance global de cumplimiento** desde tres momentos en el tiempo que responden al dinamismo que caracteriza a este ejercicio:
 - **En primer lugar, se analiza el cumplimiento de los compromisos formulados al inicio de la legislatura**, que son los compromisos derivados del discurso de investidura del presidente del Gobierno, los acuerdos programáticos suscritos con otras fuerzas políticas y las declaraciones de los ministros y ministras en su primera comparecencia en el Congreso o en el Senado para presentar las líneas estratégicas de su departamento. Así, se obtiene un porcentaje de compromisos cumplidos sobre los compromisos formulados al inicio de la legislatura.
 - **En segundo lugar, se analiza el cumplimiento de los compromisos existentes a fecha de cierre del informe correspondiente al período anterior**, esto es, los formulados al inicio de la legislatura y todos los compromisos nuevos surgidos hasta el cierre del ejercicio precedente, menos los compromisos que hayan decaído y los que estén duplicados. Así, se obtiene un porcentaje de compromisos cumplidos sobre el total de compromisos existente en el momento de cierre del informe anterior.
 - **Y, en tercer lugar, se analizan el cumplimiento de todos los compromisos existentes a la fecha de cierre del informe correspondiente al período actual**, que incluye los formulados al inicio de la legislatura, los formulados hasta el informe anterior y los añadidos en el semestre actual, menos los compromisos duplicados. Así, se obtiene un porcentaje de compromisos cumplidos sobre el total de compromisos existente en el momento de cierre del informe.



- **En cada uno de estos momentos temporales, se detalla también el porcentaje de compromisos que están en proceso** con sus distintas categorizaciones (sin avances, con avances y en tramitación por terceros), no iniciados y decaídos.
- **Asimismo, se desagregan los resultados de cumplimiento atendiendo a distintos criterios que se han considerado más relevantes:**
 - El origen o fuente de los compromisos.
 - Los ejes estratégicos del Gobierno.
 - Los ejes transversales o líneas directrices del PRTR.
 - Las funciones de gobierno.
- **En los informes que coinciden en el tiempo con la tramitación presupuestaria, se analiza el impacto de la posible aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el proceso de cumplimiento de los compromisos.** En este sentido, se estudia cuántos compromisos se activan, avanzan o incluso se cumplen por la existencia de una partida presupuestaria específica para ellos.

Y finalmente, se realiza una **previsión del grado de cumplimiento de los compromisos en el siguiente semestre**. Esta previsión se basa en la información inicialmente aportada por los ministerios sobre el estado de situación de los compromisos en la fecha de cierre del ejercicio y su previsión de estado para el siguiente semestre.

9.2. Estructura del informe

El informe **Cumpliendo** es el documento que recoge los resultados de cumplimiento mencionados anteriormente. Además, incluye otra información de interés sobre el ejercicio de rendición de cuentas de la acción de gobierno. Se estructura en torno a los siguientes apartados:

- Viene precedido de un **resumen ejecutivo**, donde se exponen las principales conclusiones.
- Comienza con unos **apartados introductorios**, en los que se contextualiza cada edición, se sintetiza la metodología y se presentan las novedades más destacadas.
- El núcleo principal comprende el **análisis cuantitativo** de cumplimiento desde todas las ópticas mencionadas en el subapartado anterior, incluyendo la previsión para el siguiente período. También incorpora información sobre la alineación de los compromisos con los ODS.



— Y ofrece una **presentación cualitativa** de las principales iniciativas llevadas a cabo en el semestre de referencia.

El informe también puede incluir un detalle específico de iniciativas realizadas para abordar una necesidad específica de especial trascendencia (como, por ejemplo, la pandemia causada por la COVID-19 y sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas).

Por su parte, las presentes bases metodológicas, sobre las que se asienta el ejercicio, acompañan al informe **Cumpliendo** como documento anexo, así como las conclusiones y recomendaciones realizadas por el GAM.

9.3. Divulgación pública

El informe **Cumpliendo** es objeto de divulgación pública, con el fin de hacer llegar el contenido a sus destinatarios toda vez que **el propósito del ejercicio es facilitar que la ciudadanía conozca la acción de gobierno, trasladarles el grado de consecución de los compromisos formulados por el Ejecutivo y favorecer el debate y la deliberación pública en torno al cumplimiento de los compromisos.**

A estos efectos, se desarrollan las siguientes acciones divulgativas:

- Se elaboran **informes periódicos de rendición de cuentas** (las distintas ediciones del informe **Cumpliendo**) **que son presentados públicamente y, además, se pueden consultar en un *microsite* de la web www.lamoncloa.gob.es tanto en castellano, como en inglés y en francés.**
- En este *microsite*, se puede acceder también:
 - al anexo con **las bases metodológicas de cada edición del informe y todas las versiones anteriores;**
 - a **una base de datos descargable en la que se detallan todos los compromisos** identificados hasta la fecha de cierre del último informe, que incluye, por este orden, (i) el origen, (ii) las condiciones de cumplimiento, (iii) el estado de cumplimiento, (iv) las iniciativas que justifican el estado de cumplimiento, (v) las fuentes de verificación de las iniciativas, y (vi) los ejes del discurso de investidura, las líneas directrices del PRTR, los ODS y las funciones de gobierno.
 - a los demás anexos y **otros materiales en los que se resumen los resultados de cumplimiento y las ideas clave** para comprender el ejercicio la rendición de cuentas.

Además, en el *microsite* **se desarrollan de manera continua herramientas para tratar de mejorar la visualización de los resultados de cumplimiento** en función de



las distintas clasificaciones realizadas, con el fin de ofrecer una aproximación a los compromisos desde distintas perspectivas, tener un conocimiento más detallado de la acción de gobierno y encontrar información de manera rápida y sencilla sobre distintos ámbitos de actividad y líneas de interés. Entre ellas figura una interfaz de visualización e interacción con los datos con distintas opciones configurables que permite aproximarse a los compromisos, desde la perspectiva temporal de los distintos ejercicios, el estado de cumplimiento de éstos o algunas de las clasificaciones empleadas (como el origen o fuente y las funciones desarrolladas por el Gobierno). Opciones de análisis y visualización que se incrementarán progresivamente a lo largo de sucesivos ejercicios y que permiten seleccionar aquellos datos que resultan de mayor interés para el destinatario de la rendición de cuentas.

- Una vez presentado el informe **Cumpliendo** de cada período, se produce una **rendición de cuentas sectorial en la que los ministerios presentan a la ciudadanía las principales actuaciones llevadas a cabo dentro de su ámbito competencial**. Esta información también se alberga posteriormente en el *microsite* para que pueda ser consultada.
- Asimismo, **las Delegaciones del Gobierno hacen balance de las actuaciones llevadas a cabo en las comunidades y ciudades autónomas**, con el fin de explicar a los ciudadanos el impacto de la acción de gobierno en sus territorios y acercar así las grandes medidas a su realidad cotidiana. Una vez más, esta rendición de cuentas territorializada también puede encontrarse en el *microsite*.
- Por otra parte, más allá de las actuaciones para presentar los resultados de la rendición de cuentas mencionadas en los puntos anteriores, la **URC desarrolla iniciativas, tanto a nivel nacional o como a nivel internacional, para dar a conocer la existencia del ejercicio de rendición de cuentas y compartir su metodología ante instituciones públicas**, académicos, medios de comunicación, intermediarios sociales y colectivos de la sociedad civil que operan en el ámbito del buen gobierno y el análisis de las políticas públicas, a través de seminarios, webinarios, entrevistas, foros de gobierno abierto o conferencias.

Estas actuaciones tienen por objeto someter a contraste los fundamentos teóricos del ejercicio, en un proceso de mejora constante tanto de la metodología como de la divulgación de la rendición de cuentas, que se deriva de la clara vocación del ejercicio de desarrollar una cultura basada en la participación ciudadana y la transparencia como mecanismo de control al Gobierno y de información a la ciudadanía para la adopción de decisiones fundadas.

Las actuaciones llevadas a cabo en este sentido durante el año 2021 se detallan en la parte III de este **anexo I**.



Finalmente, cabe destacar que, **tras la aprobación del Acuerdo del Foro de Gobierno Abierto para la Comunicación Inclusiva de los Valores del Gobierno Abierto, la URC ha decidido sumarse a esta iniciativa en el proceso de divulgación de *Cumpliendo*** con el objetivo de fomentar la inclusividad, que la información sea plenamente accesible y de difundir la rendición de cuentas de forma comprensible para el conjunto de la ciudadanía, en particular de aquellos colectivos más vulnerables, con necesidades especiales o afectados por la brecha digital.

9.4. Tramitación

El informe *Cumpliendo* se elabora, a iniciativa del presidente del Gobierno, por la URC, que trabaja de forma conjunta con todos los departamentos ministeriales en el seguimiento de la acción de gobierno y la consolidación de la información necesaria para obtener los resultados de cumplimiento.

Una vez completado el informe, y también por decisión del presidente, **la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios es informada por el Secretario General del Gabinete de la Presidencia** respecto al alcance del ejercicio de rendición de cuentas.

A continuación, **el presidente del Gobierno presenta al Consejo de Ministros el informe *Cumpliendo*.**

El informe se hace público en la comparecencia del presidente y mediante su publicación en la **web de la Presidencia del Gobierno**, donde también se pone a disposición las rendiciones de cuentas sectoriales y territoriales mencionadas en el apartado 9.3 y toda la documentación que las acompañan.

10. Validación de los resultados

La validación de los resultados es un proyecto en el que se está trabajando para que, en próximas ediciones, un tercero independiente y ajeno a la URC pueda acreditar que los resultados de avance y cumplimiento de los compromisos presentados en el informe ***Cumpliendo*** han sido obtenidos aplicando las directrices metodológicas establecidas en el presente documento. Se trata, en esencia, de **certificar, por parte de una entidad externa al Gobierno que la asignación de los estados de cumplimiento en los que se puede encontrar cada compromiso es rigurosa y coherente con las iniciativas realizadas por el Gobierno, conforme a los parámetros fijados por las bases metodológicas validadas por el GAM.**

Se trata, por tanto, de profundizar en la credibilidad y objetividad del ejercicio y de adecuarlo a los principios y fines que definen la rendición de cuentas.

No debe confundirse, sin embargo, con la revisión de la metodología diseñada que realiza el GAM, que comprueba que los criterios y procesos diseñados por la URC



para determinar el estado de los compromisos tienen la calidad suficiente para realizar una rendición de cuentas rigurosa y objetiva.



VI. Bibliografía

AEVAL (2015). Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid.

Bovens, M. (2005). Public Accountability. En: E. Ferlie, L. E. Lynn, and C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). Oxford University Press.

Bovens, M. (2007). Analyzing and Assessing Accountability: a Conceptual Framework. *European Law Journal*. 13 (4), 447-468.

Dubnick, M.J. (2005). Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanisms. *Public Performance & Management Review*. 28 (3), 376-417.

Elías, C. (2021, 13 de mayo): La rendición de cuentas en el marco constitucional español: anclaje y perspectivas. Seminario Rendición de cuentas en democracias complejas. Papel y relevancia de la rendición de cuentas del presidente del Gobierno a la sociedad española. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.

Halachmi, A. (2002).: Performance measurement, accountability and improved performance. *Public Performance and Management Review*. 25 (4), 370-374.

Hedberg, B. (1981). How organizations learn and unlearn. En: C. Nystrom y W. Starbuck (eds). *Handbook of organizational design*. Oxford University Press.

O'Donnell, G.A. (2004). Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*. (11), 11-31.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia. IFAI.

Van Thiel y Leeuw, (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*. 25 (3), 267-281.

Parte II. Análisis realizado por el GAM



I. Análisis metodológico: origen, finalidad y alcance

Tal y como expresó el presidente de Gobierno en su discurso de investidura, su propósito no es sólo rendir cuentas a la ciudadanía, sino hacerlo con las máximas garantías. Para ello, la URC (y el DPS con anterioridad) trabaja en un proceso de mejora continua que tiene por objeto el fortalecimiento de la metodología empleada y la preparación para una verificación externa.

A estos efectos, en 2020 se constituyó un grupo de análisis metodológico independiente, conformado por expertos y expertas procedentes de la universidad pública, que estudien y reflexionen sobre la metodología con la que la URC está trabajando.

Su labor consiste, en esencia, en someter a contraste la metodología para la rendición de cuentas diseñada por la URC y sus actualizaciones, con el propósito de garantizar que está dotada de la máxima coherencia interna y rigor, incorporando los mejores estándares o criterios que se consideren oportunos para robustecer el trabajo, hacerlo fiable, objetivo y verificable externamente.

II. Composición del GAM

La selección de los miembros que componen el GAM se ha realizado aplicando una serie de criterios:

- Miembros activos de la comunidad universitaria.
- Equilibrio de género.
- Máxima solvencia académica, docente e investigadora, en su ámbito de especialización.
- Especialización en el campo de las ciencias sociales, en particular en el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la actividad gubernamental, o en otras materias conexas.
- Pluralidad disciplinar, que permite incorporar diferentes perspectivas complementarias.
- Diversidad territorial entre las universidades de origen.



En base a estos criterios se constituyó el GAM que revisó las bases metodológicas del ejercicio de diciembre de 2020. El Grupo se amplió en el ejercicio de julio de 2021 con la incorporación de tres nuevos integrantes que se unieron a los nueve que lo componían anteriormente³. Los miembros del GAM son:

- Ares Castro-Conde, Cristina*
Profesora titular de filosofía del derecho en la Universidad de Santiago de Compostela.
- Aymerich Ojea, Ignacio*
Profesor titular de filosofía del derecho en la Universidad Jaume I de Castellón.
- Blanco-Fillola, Ismael
Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). Profesor del Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Bustelo Ruesta, María
Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.
- Canals Ametller, Dolors*
Profesora titular de Derecho Administrativo en la Universidad de Girona.
- Elías Méndez, Cristina
Profesora de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Innerarity Grau, Daniel
Catedrático de Filosofía Política, investigador Ikerbasque en la Universidad del País Vasco y Profesor en el Instituto Europeo de Florencia.
- Lorenzo Rodríguez, Javier
Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Carlos III de Madrid.
- Monge Lasierra, Cristina
Profesora de Sociología en la Universidad de Zaragoza.
- Ramió Matas, Carles

³ Las incorporaciones al ejercicio del primer semestre de 2021 se identifican con el símbolo *.



Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

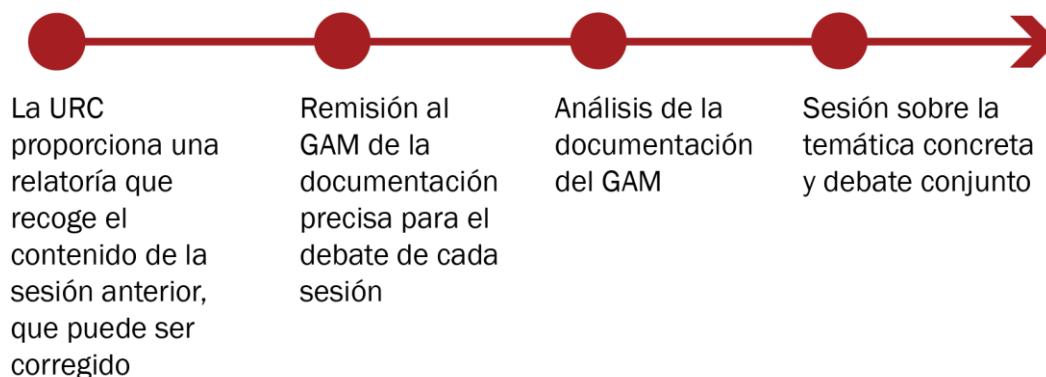
- Rodríguez Modroño, Paula
Profesora en el Departamento de Economía, Métodos Cuantitativos e Historia Económica en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.
- Villoria Mendieta, Manuel
Catedrático de Ciencia Política y Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.

III. Dinámica de trabajo del GAM

El funcionamiento de GAM se asienta en una serie de pautas:

- El estudio de la metodología diseñada por la URC para la rendición de cuentas se realiza atendiendo a la contrastada experiencia de los miembros del GAM y desde el mayor rigor académico.
- La URC facilita al GAM la documentación y las explicaciones que se requieran. El tratamiento de esta información es confidencial y no puede ser divulgada a terceras personas fuera del ámbito del GAM.
- Los miembros del GAM actúan con plena independencia y autonomía en el desarrollo de los trabajos, así como en la formulación de las correspondientes conclusiones y/o recomendaciones, en un proceso basado en un debate abierto y libre.
- El GAM, una vez finalizado su análisis, emite un documento de resultados (conclusiones y/o recomendaciones) que son susceptibles de ser incorporados como anexo a los informes de rendición de cuentas que elabore la URC.
- Los miembros del GAM autorizan la posible difusión pública de esta colaboración por parte de la Presidencia del Gobierno.
- La participación en el GAM no lleva asociada ninguna contraprestación económica, más allá de la posible compensación de aquellos gastos que, en su caso, pudieran originarse por desplazamientos u otros gastos justificados estrictamente vinculados al desarrollo de los trabajos.

El GAM y el DPS establecieron una forma de trabajo consensuada al inicio de las sesiones de cada ejercicio que permitió completar los objetivos y plazos marcados, dentro de un calendario orientativo de reuniones y entregas acordadas previamente. Cada sesión de trabajo ha girado en torno a un tema concreto.



Tanto los criterios como la dinámica han sido comunes para los tres ejercicios realizados, y fueron aprobados por los integrantes del GAM en la primera reunión constitutiva del Grupo celebrada el 20 de noviembre de 2020.

A la finalización de los trabajos, el GAM entrega a la URC un documento único con las conclusiones finales del estudio y las posibles recomendaciones para el fortalecimiento metodológico en próximos ejercicios. En el caso de que las conclusiones no fueran unánimes, el documento refleja también los puntos de vista particulares que pudieran existir.

Las sesiones entre el GAM y la URC se han realizado de forma virtual y con la siguiente secuencia en este semestre:

- 13 de octubre. Reunión constitutiva del GAM para el ejercicio de 2021. Análisis en el que se encuentra la rendición de cuentas y posibles líneas de trabajo.
- 29 de noviembre. Valoración e implementación de las recomendaciones formuladas por el GAM en el período anterior y de las novedades propuestas para la incorporación al ejercicio.
- 10 de diciembre. Análisis del documento definitivo de las bases metodológicas, debate y formulación de recomendaciones.



IV. Resultados del análisis metodológico

Como resultado del análisis desarrollado, **el GAM ha validado las bases metodológicas diseñadas por la URC para el análisis del cumplimiento de los compromisos del Gobierno de España, toda vez que dotan al ejercicio de rigor, sistematicidad y previsibilidad.**

Los debates se han centrado en analizar las novedades que presenta la edición de **Cumpliendo** en el segundo semestre de 2021 y las posibles líneas de evolución que permitirían enriquecer la información que se proporciona a través de esta rendición de cuentas.

En los siguientes apartados se da respuesta a las recomendaciones realizadas por el GAM en el marco del ejercicio de diciembre de 2020 y junio de 2021 que quedaron pendientes de estudio para su posible incorporación en ejercicios posteriores.

Asimismo, se resumen las principales recomendaciones formuladas en el marco del ejercicio del segundo semestre de 2021. Como ya se hizo anteriormente, se recogen con independencia del menor o mayor grado de consenso que hayan generado dentro del grupo y no se pondera su relevancia.

a) Respuesta a las recomendaciones formuladas en ejercicios anteriores que quedaron pendientes de estudio para su incorporación en ejercicios posteriores

Se reproduce el literal de la recomendación que hizo el GAM, y, a continuación, se incluye la decisión adoptada por la URC tras las reuniones mantenidas a lo largo de 2021:

- “El ejercicio debe estudiar el establecimiento de sistemas de información circular, menos jerárquicos. Se debe diseñar una recogida de datos públicos donde los ciudadanos puedan contrastar qué se ha realizado y qué no”.
- INCORPORADA. Se ha fortalecido el sistema de información de la rendición de cuentas, con el objetivo de hacerlo menos jerárquico y dependiente de las fuentes exclusivamente gubernamentales.
- Entre las medidas desarrolladas destaca la publicación en este ejercicio de las fuentes de verificación de las iniciativas de este semestre; la posibilidad de disponer de varias fuentes de verificación de las iniciativas; y el desarrollo de procedimientos e instrucciones para que se prioricen, cuando sea posible, las fuentes de información procedentes de otras instituciones u organismos distintos al Gobierno y se limite el recurso a fuentes internas gubernamentales que carezcan de posibilidad de verificación. (vid. apartado 7.2 de la parte I de las bases metodológicas).



- “Incorporar mecanismos de visualización e interacción que permitan a la ciudadanía obtener información fácilmente desde distintas perspectivas.
 - INCORPORADA. Se ha desarrollado y se está implementando progresivamente la interfaz de visualización de datos de la rendición de cuentas, que permitirá a la ciudadanía analizarla desde distintos parámetros, clasificaciones e intereses, ofreciendo información fácilmente comprensible, visual y configurable. La interfaz permitirá la interacción y se adaptará a distintos requerimientos de información de los destinatarios. (*vid.* apartado 9.3 de la parte I de las bases metodológicas).
- “Alinear el ejercicio con los nuevos planteamientos estratégicos del Gobierno a medio y largo plazo, como el documento “España 2050. Fundamentos para una Estrategia Nacional a Largo Plazo” o la “Estrategia de Desarrollo Sostenible”.
 - INCORPORADA. Se ha alineado el ejercicio con los instrumentos de planificación estratégica actualmente más relevantes del Gobierno: el PRTR, -habiéndose además incorporado los indicadores de cumplimiento de hitos y objetivos a los compromisos derivados del Plan-, y la Agenda 2030. Se ha analizado la pertinencia de alinear el ejercicio con otros documentos estratégicos, siempre que no se solapen con alguno de los ya existentes y contengan una planificación a medio y corto plazo (*vid.* apartado 8.4 y 7 del informe).
- “En el medio o largo plazo, valorar la alineación del ejercicio de rendición de cuentas con otros ejercicios de programación que realiza el gobierno internamente y con la Unión Europea”.
 - INCORPORADA. Se analizará en el medio y largo plazo cualquier planificación estratégica relevante que emane del Gobierno y se alineará con el ejercicio. Actualmente la rendición de cuentas ya se encuentra alineada con la planificación estratégica más relevante del Gobierno a corto y medio plazo (el PRTR y la Agenda 2030) (*vid.* apartado 8.4 y 7 del informe).
- “Identificar las condiciones de cumplimiento de los compromisos, que permitan objetivar el punto de llegada”.
 - INCORPORADA. Se han identificado las condiciones de cumplimiento individualizadas para cada uno de los compromisos, permitiendo objetivar qué criterios deben producirse para considerar que cada uno de ellos se ha cumplido. (*vid.* apartado 8.2 de la parte I de las bases metodológicas).
- “En la categorización de los compromisos por su carácter, debería estudiarse la incorporación de una categoría “de proceso”.

- EN PROCESO. Se ha desarrollado las condiciones de cumplimiento de los compromisos, incorporando la perspectiva de proceso. Los compromisos que implican un actuar constante o la realización de procesos que finalmente culminarán en un resultado tienen una condición de cumplimiento que refleja ese carácter. Además, se valorará la implementación de esta categoría en la clasificación por carácter.
- “Una vez definido el ejercicio de rendición de cuentas de la Presidencia del Gobierno de España, profundizar en el encuadre del ejercicio en la experiencia comparada de ámbito internacional.”
 - EN PROCESO. Se está diseñando cómo se materializará el análisis en perspectiva comparada del ejercicio de rendición de cuentas y el procedimiento de elaboración de los productos.

Asimismo, se han mantenido contactos para desarrollar actuaciones que permitan comparar y fortalecer la rendición de cuentas a nivel internacional, a través de benchmarking (análisis comparativo de mejores prácticas) y actividades que permitan compartir experiencias en rendición de cuentas.
- “Debería realizarse una cierta priorización o jerarquización, a distintos niveles, de los compromisos, dado su volumen y el hecho de que no tienen la misma relevancia”.
 - EN PROCESO. La edición de diciembre de 2021 del informe Cumpliendo contiene un análisis específico de las 20 reformas que el PRTR ha considerado que son las más relevantes para los próximos tres años. (*vid.* apartado 8 del informe).

Además, se sigue trabajando en identificar posibles clasificaciones de los compromisos que puedan resultar útiles para la ciudadanía y que pudiesen servir para establecer una priorización y jerarquización los mismos. La interfaz de visualización de resultados permitirá a los destinatarios conocer con mayor detalle los compromisos que desde su punto de vista puedan ser prioritarios, en base a distintas clasificaciones como el origen o las funciones del gobierno y distintas opciones de visualización.
- “Deberían incorporarse con mayor detalle otras dimensiones de análisis, como la eficiencia o los actores implicados en el cumplimiento de los compromisos”
 - EN PROCESO. Se sigue trabajando en identificar otras posibles dimensiones de análisis y clasificaciones de los compromisos que puedan resultar útiles para la ciudadanía.



- “Incorporar cuál ha sido el coste del ejercicio de rendición de cuentas, tanto por parte de la URC, como por parte de los ministerios”.
 - EN PROCESO. Se ha incluido, señalándose la fuente de financiación del ejercicio (*vid.* apartado 3 de la parte I de las bases metodológicas).
- “Continuar analizando los compromisos desde distintas perspectivas complementarias (como, por ejemplo, su vinculación con la Constitución, su horizonte temporal o su ámbito territorial)”.
 - EN PROCESO. Se está valorando qué perspectivas complementarias permitirían enriquecer el ejercicio dándole valor desde la perspectiva de los intereses y prioridades de la ciudadanía y orientadas a la presentación y visualización de la información. Por ello se está diseñando una técnica de análisis que permita conocer cuáles son los prioridades y aspectos de la rendición de cuentas que pueden ser mejorados.
- “Incorporar mecanismos de participación ciudadana al ejercicio (por ejemplo, para la determinación de la suficiencia y adecuación de los indicadores de cumplimiento establecidos, para la identificación de las prioridades en las que debe poner el foco el ejercicio y, en línea con lo anterior, para valorar la utilidad de la rendición de cuentas)”.
 - EN PROCESO. Se están diseñando distintas técnicas que permitan conocer qué aspectos de la rendición de cuentas pueden ser mejorados o fortalecidos desde la perspectiva de las percepciones, opiniones y prioridades de la ciudadanía en el diseño de la rendición de cuentas, la información proporcionada y su visualización.

b) Recomendaciones formuladas en el marco del ejercicio de diciembre de 2021

Se resumen las principales recomendaciones realizadas por el GAM en el marco del ejercicio del segundo semestre de 2021, distinguiendo entre las que ya se han incorporado en esta edición de **Cumpliendo** y las que serán valoradas en el siguiente semestre.

Como ya se hizo anteriormente, las recomendaciones se recogen con independencia del menor o mayor grado de consenso que hayan generado dentro del grupo y no se pondera su relevancia.

RECOMENDACIONES INCORPORADAS

- Elaborar un documento de las condiciones de cumplimiento de los compromisos comprensible y accesible a los destinatarios de la rendición de cuentas, que figure como anexo a la metodología del ejercicio. El documento contendrá la



- categorización de las condiciones de cumplimiento, los indicadores utilizados y una guía con los criterios de aplicación. (*vid.* parte IV del Anexo I. Metodología).
- Publicar las condiciones de cumplimiento de los distintos compromisos. (*vid.* archivo descargable del ejercicio de rendición de cuentas).
 - Incorporar a las bases metodológicas los avances producidos en aspectos como las fuentes de verificación y la visualización del ejercicio. (*vid.* apartados 8.2 y 9.3 de la parte I de las bases metodológicas).
 - Avanzar en el modelo tecnológico y la visualización de la información en un formato comprensible para la ciudadanía, fortaleciendo un mayor control por parte de los ciudadanos. ((*vid.* apartado 9.3 de la parte I de las bases metodológicas y *site* de la rendición de cuentas).

RECOMENDACIONES QUE SERÁN VALORADAS PARA SU POSIBLE INCORPORACIÓN EN EJERCICIOS POSTERIORES

- Desarrollar acciones concretas de difusión de la metodología en el ámbito nacional (particularmente en las comunidades autónomas) e internacional, en foros que aborden, entre sus ámbitos de análisis, la rendición de cuentas.
- Fortalecer la rendición de cuentas de ámbito territorial.
- Contrastar y debatir los resultados en distintos foros ciudadanos y de la sociedad civil, potenciando la deliberación pública en torno al ejercicio.
- Desarrollar un proceso de evaluación del ejercicio de rendición de cuentas, al objeto de extraer posibilidades de mejora.
- Establecer una prelación de las fuentes de verificación, considerándose más importantes las fuentes oficiales y limitando en lo posible el recurso a las noticias de los medios de comunicación.

Parte III. Divulgación de la rendición de cuentas



La URC ha puesto en marcha un proyecto de divulgación de la rendición de cuentas a lo largo de 2021, tanto a nivel internacional como en España. Las actividades realizadas han sido las siguientes.

a) Actividades desarrolladas en el ámbito internacional

- El **presidente del Gobierno** ha participado en la **Cumbre para la Democracia**, organizado por el presidente de EEUU con el objetivo de impulsar compromisos e iniciativas para el fortalecimiento de las democracias. En este evento ha abogado por promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los responsables públicos a través de medidas de gobierno abierto. Ha presentado la rendición de cuentas desarrollada por el Gobierno de España como metodología innovadora creada para hacer un seguimiento minucioso, objetivo y público de cada uno de los compromisos del Gobierno.
- El 17 de marzo se presentó el ejercicio en un *webinar* específico organizado por el **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo** (CLAD).
- A través de la Secretaría de Estado de España Global, se hizo llegar el informe a todas las embajadas y representaciones en organismos permanentes en español, inglés o francés, según proceda- para que estas, a su vez, lo distribuyan a la Administración de cada país competente en la materia. Se prevé realizar esta actuación con una periodicidad anual.
- Se está trabajando con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) para la presentación del ejercicio en foros temáticos de rendición de cuentas.
- Asimismo, el DPS ha mantenido encuentros con representantes diplomáticos en cuyo marco ha surgido la propuesta de organizar un encuentro presencial para presentar el ejercicio al conjunto de embajadores de países europeos destinados en nuestro país.
- Se han mantenido contactos con el equipo de Sir Michael Barber, director de la *Delivery Unit* creada por Tony Blair.
- Y también se han celebrado, encuentros bilaterales organizados por la Secretaría de Estado de Comunicación para presentar la iniciativa a los corresponsales de buena parte de los medios internacionales presentes en nuestro país.

b) Actividades desarrolladas en España

- El 1 de octubre se presentó en la mesa redonda “Interacción entre la rendición de cuentas y la evaluación” del XIX Seminario “Evaluación, rendición de cuentas y transparencia” del Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid.



- El 24 de septiembre se participó en la Mesa redonda del vértice Open del “Hexágono de Innovación Pública (HIP)” en el Laboratorio de Aragón [Gobierno] Abierto (LAAAB), del Gobierno de Aragón, emitida tanto en el VIII Congreso de Innovación Pública (Novagob), celebrado el 28 y 29 de octubre, como en el LAAAB virtual.
- El 13 de mayo se organizó en el **Centro de Estudios Políticos y Constitucionales** (CEPC) un seminario titulado “Rendición de cuentas en democracias complejas: papel y relevancia de la rendición de cuentas del presidente del Gobierno a la sociedad española”, en el que no sólo intervino la URC sino también los profesores Manuel Villoria y Cristina Elías, para analizar el encaje político y constitucional del ejercicio, y Fernando Vallespín, Eloísa del Pino y Helen Darbishire para debatir acerca del impacto de este tipo de iniciativas.

Este evento vino precedido de una **tribuna publicada en El País**, el 10 de mayo, firmada por Manuel Villoria, y a la que se adhirieron todos los miembros del Grupo de Análisis Metodológico, donde se pone en valor la rendición de cuentas del Gobierno de España.
- El 22 de abril se mantuvo un encuentro con la Dirección General de Gobierno Abierto e Innovación Social del **Gobierno de Aragón** para compartir experiencias.
- El 24 de marzo se presentó el proyecto en la reunión del Pleno del **Foro de Gobierno Abierto**, donde algunas comunidades autónomas expresaron su voluntad de trabajar de forma coordinada con el Gobierno para ahondar en este tipo de trabajos.
- El 10 de marzo se celebró un *webinar* con la organización política ciudadana **Más Democracia**.
- El 5 de marzo se presentó el ejercicio en el **Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas** de la Universidad Complutense de Madrid.
- Además, se han mantenido **encuentros informales con periodistas** de diversos medios nacionales que, en su momento, escribieron o se interesaron por el ejercicio.

Parte IV. Condiciones de cumplimiento de los compromisos



Uno de los elementos clave de la rendición de cuentas del Gobierno es cómo se determina el cumplimiento de los compromisos, esto es, el grado en que se ha alcanzado la obligación, promesa o manifestación comprometida por el Gobierno. Por este motivo se ha fijado para cada uno de los compromisos una condición de cumplimiento, definida como el indicador que permite medir su realización junto con el punto de llegada que se debe alcanzar. De este modo se objetiva *a priori* para cada compromiso qué debe producirse para que un compromiso alcance el estado de “cumplido”.

La rendición de cuentas proporciona a los destinatarios datos abiertos con el detalle de los compromisos, las iniciativas, las fuentes de verificación y las condiciones de cumplimiento, lo que permite que los distintos estados de cumplimiento puedan ser examinados y contrastados de forma directa.

Dado que los compromisos son heterogéneos y diversos en el contenido y alcance del logro o meta que implican, ha sido necesario establecer una serie de criterios a la hora de definir las condiciones de cumplimiento. Como se indica en el apartado 8.2 de las bases metodológicas, los compromisos pueden agruparse, en base a su carácter, en compromisos específicos y de acción continua, clasificación que resulta fundamental para el cumplimiento.

- Los compromisos específicos identifican de forma clara y directa el producto o resultado que se pretende lograr y se considerará que están cumplidos cuando se logre el objetivo o la meta concreta prevista en el compromiso.
- Los compromisos de acción continua son aquellos que tienen una meta general o aspiración indefinida. Requieren una actuación sostenida en el tiempo.

Por otro lado, los compromisos derivados o vinculados al PRTR presentan como nota característica el disponer de indicadores cuantitativos o cualitativos que fijan el punto de llegada (hito u objetivo) plasmados en los Acuerdos Operativos firmados por la Comisión Europea y España el mes de noviembre de 2021, por lo que la rendición de cuentas debe atenerse, desde la perspectiva del cumplimiento, a la consecución de dichos indicadores.

Los indicadores resultan fundamentales para analizar los cambios o progreso producido en los compromisos y en particular su logro. Los indicadores utilizados para establecer la condición de cumplimiento pueden clasificarse, en función del nivel de medida, en:

- Indicadores cuantitativos. Aquellos expresados en valores numéricos, como unidades, porcentajes o ratios, entre otros.



- Indicadores cualitativos. Miden cualidades y realidades no numéricas.
- En algunas ocasiones se utilizan indicadores mixtos, cuantitativos y cualitativos, que aproximan fenómenos o datos de naturaleza cualitativa y permiten además capturar fenómenos multidimensionales.

Reglas o criterios para determinar las condiciones de cumplimiento

Las condiciones de cumplimiento están vinculadas al carácter de los compromisos.

- I. En los **compromisos específicos** se han utilizado las siguientes normas:
 1. Si el compromiso se refiere a alcanzar, mantener o no superar un valor numérico, -como un porcentaje-, el compromiso se considera cumplido cuando se obtiene ese valor (o en sentido contrario no se supera). Se utiliza, por tanto, un indicador cuantitativo. Además, se toma como valor de referencia o línea de base lo indicado en el compromiso, o, en su defecto, el inicio de la legislatura.
 2. Si el compromiso hace referencia a aprobar una ley, norma específica, estrategia, plan o crear un organismo o infraestructura se considera cumplido cuando efectivamente se aprueba o se crea el instrumento. Se utiliza, por tanto, un indicador cualitativo.
 3. Los compromisos que consisten en desarrollar, fomentar o implementar una conducta, sector, actividad o estrategia se consideran cumplidos cuando se llevan a cabo acciones relevantes en el sentido de transformar la realidad y contribuir a resolver el problema público o la necesidad que motivó la acción pública (indicador cualitativo).
 4. Algunos compromisos establecen un fin determinado sin aludir a la forma que debe adoptar (esto es, no se menciona si se debe aprobar una norma, alcanzar un valor numérico o adoptar una estrategia). No obstante, si el compromiso específico se puede cumplir a través de una actuación concreta, como plasmarse en una norma legal o ejecutar una partida presupuestaria, se considerará cumplido a través de esa materialización.
 5. La realización de acciones intermedias puede contribuir al cumplimiento cuando refleje un esfuerzo importante realizado por el Gobierno para alcanzar el objetivo o meta perseguido, contribuyendo a la transformación de la realidad.



- II. En los compromisos de **acción continua** se han utilizado los siguientes criterios:
 - 6. Al implicar una actuación continua en el tiempo en pos de conseguir o mantener una meta u objetivo, para alcanzar el estado de cumplido es necesario realizar un determinado número de actividades o iniciativas que guardan relación con lo que pretende el compromiso. Las iniciativas se considerarán válidas cuando sean pertinentes, en el sentido de estar directa y claramente relacionadas con lo que el compromiso pretende, siendo inadmitidas en caso contrario. En su defecto, pueden ser un número de actuaciones inferiores, pero notablemente trascendentes o relevantes que contribuyen a la transformación de la realidad. Es un indicador mixto.
 - 7. Si el compromiso de acción continua puede lograrse con una actuación concreta que puede ser continua, como aprobar una norma o desarrollar actividades específicas, la condición de cumplimiento puede reflejar esa actividad, siempre y cuando sea relevante en el sentido apuntado anteriormente.
- III. Los compromisos del PRTR tienen como condición de cumplimiento los hitos u objetivos identificados por los Acuerdos Operativos de noviembre de 2021 en forma de indicadores cuantitativos y cualitativos. En este sentido, la rendición de cuentas se ha limitado a identificarlos y asignarlos a los compromisos, en función del alcance y amplitud de los compromisos.



GOBIERNO
DE ESPAÑA