

# CUMPLIENDO

Informe de rendición de cuentas del  
Gobierno de España

julio 2024

Anexo I. Metodología



 **spaña**  
**Gobierna.**



## Índice

### Parte I. Bases metodológicas

#### I. Objeto de las bases metodológicas

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

1. Concepto
2. Experiencia comparada

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

1. Contexto y marco normativo
2. Origen y propósito del compromiso de rendir cuentas ante la ciudadanía
3. Definición y características
4. Principios
5. Sistemática de trabajo y herramientas
6. Los compromisos del Gobierno
7. Las iniciativas
8. El progreso en la acción de Gobierno
9. Aproximaciones a la rendición de cuentas
10. La presentación de la rendición de cuentas
11. Realización del ejercicio de rendición de cuentas

#### IV. Bibliografía

### Parte II. Análisis realizado por el GAM

- I. Análisis metodológico: origen, finalidad y alcance
- II. Composición del GAM
- III. Dinámica de trabajo del GAM

## 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.**

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 la rendición de cuentas de la XV Legislatura, fruto de las reflexiones de la Unidad de Rendición de Cuentas (en adelante “URC”) junto con el GAM<sup>1</sup>. 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.

El ejercicio de rendición de cuentas se enmarca en un proceso de **mejora continua, con el objetivo de fortalecerlo** tanto en cuanto mecanismo de responsabilidad y transparencia de la acción del Gobierno, como de control y seguimiento de la actividad gubernamental. Tras cuatro años de desarrollo de este mecanismo, se ha realizado un análisis de sus fortalezas y debilidades, y se han redefinido alguno de los elementos que lo componen, respetando su finalidad, objetivos, acervo de principios que lo sustentan y las características que definen y singularizan **Cumpliendo**.

<sup>1</sup> Para garantizar la transparencia y trazabilidad de los cambios introducidos en las presentes bases, se alojan en la web de Moncloa

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

### 1. Concepto

El término rendición de cuentas se caracteriza por su complejidad, su amplitud, al recoger iniciativas y herramientas con distintas finalidades, estructuras, y múltiples significados, y carecer de límites precisos. Puede afirmarse hoy día que es un paraguas muy amplio, en palabras de Bovens (2007), que recoge conceptos distintos y que se utiliza como sinónimo de transparencia, democracia, eficiencia, capacidad de respuesta, responsabilidad o integridad. En suma, integra cualquier mecanismo que haga que las instituciones respondan a públicos particulares (Mulgan, 2003).

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”.

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

(www.lamoncloa.gob.es) las bases utilizadas en los distintos ejercicios de rendición de cuentas.

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 conlleva 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 el año 2021 fue creada nuevamente la *Delivery Unit*, que, finalmente, fue nuevamente suprimida. 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 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. A partir de esta creación, Francia ha implantado un sistema de rendición de cuentas centrado en el grado de avance de las 60 políticas consideradas prioritarias para el país y configurado como cuadro de mando del presidente de la República y el Gobierno. Además, a principios de 2021 se implantó un sistema de monitorización de los resultados de la acción pública.



Italia cuenta 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.

Al monitorear la actividad legislativa, la Oficina sigue las medidas legislativas iniciadas por el gobierno a partir de su deliberación en el Consejo de Ministros hasta su aprobación definitiva y publicación en el Diario Oficial. Esta Oficina publica datos constantemente actualizados sobre el estado de ejecución de las medidas implementadas.

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. Cuenta, además, desde 2015 con una Ley (1757), que establece la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, y mandata a las entidades nacionales y territoriales a realizar anualmente una estrategia de rendición de cuentas.

Por su parte, el Gobierno de Chile no se basa en metas u objetivos, sino en medidas concretas relevantes que va desarrollando (“Chile Avanzando”, con 679 medidas actualmente). Estas medidas pueden ir desde estrategias complejas hasta proyectos concretos. En todo caso están vinculadas, de formas diversas, a líneas estratégicas del plan de 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 la anterior legislatura, XIV Legislatura, experiencias 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. Es en la XIV Legislatura cuando el Gobierno de España, a través de **Cumpliendo**, instaura un mecanismo de control y monitoreo de la acción del Gobierno, con la finalidad de rendir públicamente cuentas. Desde entonces, **Cumpliendo** aborda la totalidad de la acción del Gobierno. Además, este abordaje se realiza con un enfoque sistemático, exhaustivo y completo, siendo esta característica un rasgo diferencial del caso español con respecto a otras experiencias internacionales en el ámbito de la rendición de cuentas.

### 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 la ciudadanía 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 de **Cumpliendo**, 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 (...) 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 logro 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.**

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

XIV 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 Dirección Adjunta del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, a través de la Unidad de Rendición de Cuentas,** con la colaboración activa de todos los departamentos ministeriales.

— **OBJETO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS.** **Analiza el avance de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España y ejecutados, principalmente, por la Administración General del Estado.**

Asimismo, la rendición de cuentas puede incorporar iniciativas de la actuación del Gobierno no encuadradas en el ámbito de los compromisos, bien por su relevancia, o bien por el carácter adaptativo de las políticas de un gobierno dinámico y ágil que responde a nuevas necesidades, como las surgidas en la esfera internacional o nacional, como la guerra en Ucrania. No será objeto de análisis, en ningún caso, las actividades desarrolladas por otros actores que configuran el carácter multinivel del Estado, tales como la actividad del poder legislativo, 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 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 y durante el avance hacia su consecución, hasta que se logran los objetivos que persiguen o, en su caso, se reformulan o decaen.
- **TRAZABILIDAD. Permite conocer el estado de avance 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**, 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 desarrolla 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 avance en el 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 mujeres y hombres 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 avance no conlleve 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, omnicompreensiva y compartida, lo que establece un sistema de pesos y contrapesos en la incorporación de compromisos y la determinación de su estado.**
  - **EVITAR EL EFECTO ATOMIZACIÓN DE COMPROMISOS.** La rendición de cuentas desarrollada en la anterior legislatura se caracterizó por un volumen muy elevado de compromisos, consecuencia de la literalidad de los pronunciamientos en las distintas fuentes de origen. Se ha seguido una sistemática distinta, con un menor número de compromisos, con el objetivo de: (i) obtener un volumen de compromisos más reducido; (ii) atenuar la falta de jerarquización de los compromisos; y (iii) facilitar la comunicación y difusión de la rendición de cuentas. En el apartado 6.3 se desarrolla la sistemática seguida en la presente legislatura.
- ## 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 de cuentas 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. Al comienzo de la XV Legislatura se ha abierto un periodo de análisis y evaluación de la rendición de cuentas, con la finalidad de identificar los posibles puntos de mejora. Fruto de dicho proceso constituyen las modificaciones reflejadas en las presentes bases metodológicas.
- 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 por el presidente del Gobierno y que contiene las líneas programáticas

esenciales. Asimismo, se incorpora el acuerdo de gobierno suscrito entre PSOE y SUMAR. El Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), constituye, además, el principal plan estratégico de política económica gubernamental, con el objetivo de impulsar reformas estructurales de gran calado. Por tanto, se ha incorporado al programa de gobierno. 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 que puedan ser asumidos a lo largo de la legislatura.

**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.

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 y medidas realizadas por el Gobierno y se vinculan a los compromisos. A lo largo del último mes se procede a determinar el grado de avance de los compromisos. Finalmente, la difusión del ejercicio elaborado se realiza en el semestre siguiente a su publicación.

- **Identificación y sistematización de los compromisos** adquiridos por el Gobierno en el momento de la investidura del presidente y a lo largo de toda la legislatura.
- **Seguimiento de las medidas e iniciativas** realizadas por el Gobierno en pos del cumplimiento o avance de los compromisos.

- **Identificación de indicadores estructurales** que permitan analizar los resultados, productos o recursos de los compromisos, desde una perspectiva temporal, tomando como año base 2019. Los indicadores permiten objetivar con datos cuantitativos el grado de avance en el logro de los objetivos o el cumplimiento de los compromisos.
- **Puesta en común con los ministerios.** En cada semestre tendrá lugar un ejercicio de contraste por parte de la dirección de las unidades departamentales. El objetivo es depurar y afinar la información y datos recopilados por la Unidad de Rendición de Cuentas en su labor de seguimiento de la acción gubernamental para someterlos posteriormente a análisis
- **Elaboración de *Cumpliendo***, que contiene el análisis del seguimiento de la acción gubernamental y la actualización periódica del avance en el cumplimiento de los compromisos.
- **Preparación de los datos abiertos, materiales divulgativos e instrumentos de visualización de la información** que acompañan a la rendición de cuentas, con el fin de adaptar la rendición de cuentas a las distintas necesidades comunicativas y destinatarias existentes.

Para facilitar el desarrollo de este proceso, **la URC diseñó e implementó 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. Los compromisos del Gobierno

### 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.

Figura Uno. Proceso de elaboración de la rendición de cuentas *Cumpliendo*



Partiendo de esta definición, **a efectos del presente ejercicio de rendición de cuentas, un compromiso es todo aquel pronunciamiento, obligación, promesa, manifestación o conjunto de las anteriores expresada por el Gobierno o sus integrantes 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.

Los compromisos pueden abordar un determinado problema público desde perspectivas y con finalidades distintas, o estar orientados a determinados colectivos o en términos de las medidas que se adoptarán. Es el caso, por ejemplo, del compromiso “Habilitar 184.000 viviendas públicas para alquiler asequible, aumentando el parque público de vivienda para alquiler asequible hasta el 20% del parque total de vivienda”, que aborda la problemática de la vivienda desde la necesidad de incrementar el parque público de alquiler. Mientras que el compromiso “Apoyar el acceso de las personas jóvenes a una vivienda mediante incentivos para su compra o alquiler” está más centrado en el acceso de los jóvenes. Lógicamente, el incremento del parque público posibilita una mejora de la accesibilidad a la vivienda de este colectivo.



## 6.2. ¿De dónde proceden?

Las fuentes de compromisos son:

- **El discurso de investidura del presidente del Gobierno.** De manera acorde al artículo 99.2 de la Constitución Española, el presidente del Gobierno presentó en su discurso de investidura el día 15 de noviembre de 2023 ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno. Sobre este documento se asienta el principal pilar del mecanismo de rendición de cuentas, al establecerse los ejes estratégicos sobre los que se estructura la acción de gobierno.
- **El Nuevo Acuerdo de Coalición de Gobierno Progresista suscrito entre el PSOE y SUMAR “ESPAÑA AVANZA”.** Constituye el documento programático del gobierno de coalición. El acuerdo consta de distintos apartados con un total de 234 puntos que constituyen manifestaciones literales que sirven de base de los compromisos de gobierno contenidos en el mapa.
- **El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.** Los objetivos de los 31 componentes (reformas e inversiones) del Plan han constituido la unidad de análisis para su incorporación a los compromisos. Se ha llevado a cabo un análisis sistemático del grado en que los objetivos perseguidos por cada uno de estos objetivos estaban presentes en los compromisos extraídos del resto de fuentes de origen. Fruto de este ejercicio, se ha constatado que la mayor parte de los componentes se encontraban subsumidos

en los compromisos de gobierno. En aquellos supuestos en que dichos objetivos no están reflejados con suficiente precisión en cuanto a su finalidad perseguida se han adicionado como compromisos en sí mismos.

- **Comparecencias de las ministras y ministros** para presentar las principales líneas estratégicas de sus departamentos ministeriales.
- **Otras comparecencias del presidente del Gobierno.**

Para poder entender que nos encontramos ante un compromiso, 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. Elaboración del mapa de compromisos

El presidente del Gobierno formuló en su discurso de investidura ocho objetivos o amplios compromisos adquiridos con la ciudadanía y sus representantes políticos en el Congreso de los Diputados. Estos objetivos tendrán la consideración de líneas estratégicas gubernamentales y permitirán estructurar y vertebrar de forma coherente y sistemática los compromisos del Gobierno.

Figura Dos. Líneas estratégicas de la rendición de cuentas **Cumpliendo**.

El proceso de definición de dichos compromisos se ha basado en una aproximación inductiva en la que, a partir de los pronunciamientos literales procedentes de las distintas fuentes de origen, se ha establecido un mapa de base. Estos pronunciamientos, que anteriormente eran considerados en sí mismos como compromisos, se agrupan en un nivel superior en función de sus características, finalidad y ámbito de intervención gubernamental, respetando en todo caso su

coherencia interna y pasan a ser considerados como compromisos.

En algunos supuestos, la importancia de un único pronunciamiento o manifestación implica que se obtenga un solo compromiso. En otros casos, un compromiso está conformado por todas aquellas manifestaciones literales con un elevado grado de concreción, que se ampliará para obtener el compromiso.

Los compromisos así contruidos se han adscrito de manera unívoca a una línea estratégica. No existe un mismo número de

compromisos en cada una de las líneas estratégicas, por cuanto algunos tienen una mayor amplitud, frente a otros más acotados o circunscritos. Este hecho no debe interpretarse como una mayor importancia política otorgada de aquellas líneas estratégicas con un mayor número de compromisos. La figura Tres muestra el proceso de construcción del mapa

de compromisos seguido por la Unidad de Rendición de Cuentas.

Por otro lado, los compromisos han sido asignados a los distintos departamentos ministeriales responsables de su desarrollo y cumplimiento, y han sido validados por éstos.

El volumen inicial de compromisos de la XV Legislatura es 195 compromisos.

Figura Tres. Identificación de compromisos.



Frente al elevado número de compromisos de la rendición de la anterior legislatura, este proceso permite:

- Obtener un volumen de compromisos reducido y donde cada uno de ellos es más sustantivo y relevante desde la perspectiva estratégica del Gobierno, evitándose la atomización de compromisos.
- Atenuar en cierto modo la falta de jerarquización de los compromisos en la anterior legislatura, puesto que éstos se encontraban en un plano de igualdad, con

independencia de su importancia, alcance y contenido.

- Facilitar la comunicación y difusión de la rendición de cuentas y posibilitar que sea más comprensible, al disponerse de compromisos más relevantes y estar estructurados en torno a líneas estratégicas consistentes.
- Mantener la exhaustividad y sistematicidad de los compromisos y la acción de gobierno, rasgo característico y distintivo de **Cumpliendo** con respecto a otros casos de rendición de cuentas a nivel internacional.

Figura Cuatro. Proceso de elaboración del mapa de compromisos



#### 6.4. ¿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.**

En este sentido, el ejercicio permite incorporar nuevos compromisos que se formulan con posterioridad y modificar los ya existentes. Además, 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) qué modificaciones experimentan a lo largo del tiempo y su justificación (iii) en su caso, cuándo decaen.

Gracias a ello, se podrá garantizar la integridad de la información y la posibilidad de realizar un seguimiento y análisis detallado.

#### Incorporación de nuevo compromisos

Los criterios para incorporar nuevos compromisos son los siguientes:

- Las manifestaciones literales que originan los nuevos compromisos deberán tener **suficiente entidad y relevancia desde la perspectiva estratégica para incorporarse en el mapa de compromisos**, sin que quepa incorporar por sí mismas manifestaciones literales muy circunscritas, o de importancia o jerarquía menor en términos de los compromisos ya existentes.
- Se dará preeminencia a los nuevos compromisos formulados por el presidente del Gobierno. A tal efecto, la URC lleva a cabo el seguimiento y análisis del discurso del presidente, al objeto de identificar nuevos compromisos formulados. Se utilizará un criterio restrictivo en la incorporación de compromisos provenientes de los departamentos ministeriales, salvo que se consideren como aspectos claramente prioritarios y críticos desde la perspectiva estratégica del Gobierno.



- No tendrán la consideración de nuevos compromisos las manifestaciones literales que puedan incorporarse en el marco de otros compromisos ya formulados.
- 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.

### **Modificación de los compromisos existentes**

Los compromisos existentes pueden ser objeto de modificación, como consecuencia de nuevas manifestaciones literales que modifiquen los aspectos sustantivos de la finalidad u objetivo que pretenden lograr. Esta modificación puede conllevar la incorporación de nuevas manifestaciones literales o la redefinición del compromiso en base a éstas.

Por otra parte, es posible que algunos compromisos o manifestaciones literales puedan decaer, 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. 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.

## **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 la ciudadanía, 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.

Para cumplir con los compromisos y lograr los objetivos o finalidades perseguidas, el Gobierno desarrolla iniciativas o medidas que se asocian a éstos. No obstante, la rendición de cuentas también destaca, desde el punto de vista cualitativo, aquellas iniciativas desarrolladas por los departamentos ministeriales que son particularmente relevantes y no están asociadas a compromisos.

### **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 otras 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.** 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 permitan.

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 la ciudadanía y grupos interesados puedan comprobar su veracidad y validez.

### 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 a la ciudadanía, uno de los propósitos es desagregar la información obtenida en el seguimiento 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.

## 8. El progreso en la acción de Gobierno

La rendición de cuentas aborda el cumplimiento de los compromisos gubernamentales en términos de progresión en el logro de los objetivos perseguidos.

Partiendo de la existencia de un compromiso, analiza la secuencia lógica de despliegue de medidas e iniciativas orientadas a la consecución de sus finalidades u objetivos, y, cuando están disponibles, refleja indicadores cuantitativos que permitan conocer el grado en que se alcanzan dichas finalidades, sus resultados, los productos generados o los recursos destinados.

Figura Cinco. Aproximación a los compromisos.



Partiendo de la existencia de un compromiso, la rendición de cuentas incorpora la cadena de resultados, herramienta lógica de amplio uso tanto en el diseño como en el análisis y evaluación de políticas públicas: el compromiso constituiría la finalidad u objetivo perseguido, mientras que las medidas e iniciativas son las

medidas diseñadas e implementadas para obtener unos resultados.

La rendición de cuentas de Francia, por ejemplo, cuenta con indicadores cuantitativos que reflejan los avances de las políticas consideradas prioritarias.

Figura Seis. Cadena de resultados.





Los compromisos tienen una distinta casuística en cuanto a la posible medición de sus resultados e impactos.

- **Compromisos concretos o medibles en términos objetivos.** Son compromisos caracterizados por tener un objetivo muy explícito o una meta a alcanzar a través de la acción del Gobierno. Por ejemplo, “Aumentar las becas” o “Habilitar 183.000 viviendas públicas para alquiler asequible, aumentando el parque público de vivienda hasta el 20% del parque total de vivienda”.
- **Compromisos más abstractos, abiertos y de compleja aproximación en cuanto a su medición.** Muchos de los compromisos, por su generalidad o abstracción, resultan difícilmente aproximables en cuanto a sus resultados, desde una perspectiva exclusivamente cuantitativa a través de indicadores, que pueden ni tan siquiera estar disponibles. En estos supuestos, los indicadores pueden estar referidos a inversiones movilizadas o abordar algunos aspectos del compromiso.

Así, los indicadores podrían ser de distintos tipos:

- **Productos o resultados** de la acción pública en el marco de los compromisos.
- **Inversiones o recursos** movilizadas.
- **Indicadores** de proceso.
- **Contexto** en el que se enmarca el compromiso o el diagnóstico del problema.

En todo caso, la presentación de resultados no implica necesariamente que la totalidad del logro sea atribuible en exclusiva a las medidas desplegadas por el Gobierno, por cuanto pueden existir otros factores condicionantes o que inciden en los resultados. En este sentido, la rendición de cuentas se enfrenta a la habitual dificultad de inferencia causal y de atribución característica del análisis de políticas públicas.

Los indicadores de los compromisos serán objeto de publicación en el documento de datos descargable que acompaña a la rendición de cuentas. Dicho cuadro de indicadores será construido progresivamente, en colaboración con los departamentos ministeriales.

## 9. Aproximaciones a la rendición de cuentas

La rendición de cuentas se estructura en torno a las líneas estratégicas mencionadas por el presidente del Gobierno en su discurso de investidura.

Esta opción seguida no impide que sea posible aproximarse a los compromisos del Gobierno desde otras perspectivas, más acordes especialmente con los intereses de cada ciudadano o ciudadana. Por ello, la rendición de cuentas incorpora otras cuatro opciones de análisis, construidas en torno a distintas clasificaciones, que podrán ser objeto de ampliación en un futuro.

Así, los compromisos se han clasificado en:

- **Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**, lo que permite analizar la alineación de los compromisos con las metas marcadas por Naciones Unidas en el contexto de la Agenda 2030.
- **Funciones del Gobierno o Classifications of the Functions of Government (COFOG)**. Esta clasificación permite analizar los compromisos con 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.
- **Problemas que más afectan a la ciudadanía**, utilizando para ello las preguntas del Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas.



— **Temáticas específicas.** Se han clasificado los compromisos en torno a 41 temas concretos y detallados. Esta clasificación ofrece como ventaja el posible análisis de los compromisos a un nivel de detalle elevado. Un compromiso puede estar contenido hasta en tres temas distintos. Esta circunstancia

permite reflejar adecuadamente aquellos compromisos que son transversales (como la igualdad de género o el cambio climático), que pretenden obtener distintos logros u objetivos, o que inciden en varios sectores o ámbitos. No existe, en todo caso, orden de prelación en cuanto la atribución de un compromiso a varios temas.

Tabla Uno. Temas

Agricultura y ganadería	Justicia
Agua	Lucha contra la discriminación
Apoyo a la juventud	Luz y gas
Biodiversidad y protección animal	Migraciones
Cambio climático y transición energética	Modernización de la defensa y apoyo militar
Cohesión territorial	Personas consumidoras
Cooperación y relaciones internacionales	Pesca
Crisis y emergencias	Protección a la infancia y adolescencia
Cultura	Protección a personas vulnerables
Deporte	Reto demográfico
Diálogo con los territorios	Salud y sanidad
Educación no universitaria	Seguridad
Educación universitaria	Seguridad Social
Empleo	Servicios públicos y administración
Empleo público	Tejido económico
Fiscalidad y sostenibilidad financiera	Transformación digital y telecomunicaciones
Formación para competencias profesionales	Turismo
Gobernanza, calidad y memoria democrática	Unión Europea
I+D+i	Violencia de género
Igualdad de género	Vivienda y Agenda Urbana
Infraestructuras	

La clasificación por ODS no tiene por objeto ofrecer una aproximación al progreso y cumplimiento de los Objetivos (labor que se realiza, entre otros instrumentos, a través de los informes de progreso de la implementación de la Agenda 2030 en España). Pretende

incorporar un enfoque que permita conocer cuál es la alineación de los compromisos con estos objetivos.

Figura Siete. Objetivos ODS



Por su parte, 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.

Finalmente, la clasificación de los compromisos en función de los principales problemas que afectan a la ciudadanía identifica qué compromisos dan respuesta a los 10 principales problemas identificados en el Barómetro del CIS correspondiente al mes de junio de 2024, último Barómetro publicado con carácter previo a la publicación del informe **Cumpliendo**. La clasificación se adaptará a los cambios que puedan producirse en futuros semestres. Cada compromiso puede estar relacionado con un máximo de cuatro

problemas, con la excepción del compromiso: “*Culminar el proceso de modernización de nuestro tejido productivo asociado al despliegue de los fondos Next Generation*”, que lo está con todos los problemas identificados.

Tabla Dos. Diez principales problemas que afectan a la ciudadanía empleados en la clasificación de los compromisos

1	La crisis económica, los problemas de índole económica
2	La sanidad
3	La vivienda
4	Los problemas relacionados con la calidad del empleo
5	El paro
6	La educación
7	Los problemas políticos en general
8	Las desigualdades, incluida la de género, las diferencias de clases, la pobreza
9	Los problemas de índole social
10	Los problemas relacionados con la juventud. Falta de apoyo y oportunidades a los/las jóvenes



## 10. La presentación de la rendición de cuentas

### 10.1. El balance general de la rendición de cuentas

El informe **Cumpliendo** es el documento que recoge los resultados de avance de los compromisos de Gobierno. Además, puede incluir otra información de interés sobre el ejercicio de rendición de cuentas de la acción de gobierno. Se estructura en torno a los siguientes apartados:

- Comienza con un **apartado introductorio**, en el que se contextualiza cada edición.
- Desarrolla el **apartado principal del informe, los resultados**, en el que se analizan las principales medidas y compromisos por línea estratégica, seleccionando para ello un conjunto de indicadores.

Dado que el análisis de la totalidad de los 195 compromisos en el informe se traduciría en un documento extenso y prolijo, difícilmente divulgable, se ha optado por seleccionar un volumen menor de compromisos.

La selección de los compromisos por cada línea estratégica se ha realizado utilizando un doble criterio:

- ✓ Un 70% de los compromisos de cada línea se seleccionan con base en la importancia de los compromisos y las medidas en este período.
- ✓ Otro 30% se elige a través de un muestreo aleatorio estratificado, constituyendo cada línea estratégica un estrato

El muestreo de estos compromisos en los subsiguientes informes se realizará sin reemplazamiento, esto es, sin considerar

los compromisos que ya han sido objeto de análisis en las ediciones anteriores. Así se posibilita que la totalidad de compromisos estén presentes en el informe global. Además, en este sentido, se incorpora una síntesis de los avances del conjunto de los compromisos que no son objeto de análisis en el cuerpo de la edición del informe de la rendición de cuentas en el Anexo III.

Este informe aborda este proceso con la siguiente sistemática:

- ✓ Muestra el compromiso de Gobierno
- ✓ Relaciona las medidas desplegadas para cumplirlo, abordando el compromiso desde una perspectiva cualitativa.
- ✓ Muestra indicadores relacionados con los compromisos.

- Incorpora un balance del PRTR.

El informe también puede incluir un detalle específico de iniciativas realizadas para abordar una necesidad concreta de especial trascendencia (como, por ejemplo, la guerra de Ucrania y sus consecuencias sanitarias, sociales y económicas).

Respecto a su temporalidad, en términos generales, el contenido del informe tendrá un carácter semestral. Sin embargo, aspectos coyunturales pueden modificar ligeramente los periodos de rendición de cuentas. Además, en determinadas circunstancias excepcionales, se podrán incorporar iniciativas que ya se encuentren finalizadas, a falta de algún acto formal.

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 en sucesivas ediciones.



En el Anexo II, se incorpora el mapa de compromisos del Gobierno.

## 10.2. 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 la evolución en la 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 por el presidente del Gobierno** a lo largo del mes de julio y a finales del mes de diciembre. **Estos informes se pueden consultar en un sitio web [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)** tanto en castellano, como en inglés y en francés.
- En esta página web, se puede acceder también a los siguientes documentos en formato libre y/o no propietario:
  - ✓ al anexo con **las bases metodológicas de cada edición del informe y todas las versiones anteriores;**
  - ✓ al anexo con el detalle de los compromisos de Gobierno;
  - ✓ el anexo con el detalle de las principales medidas de los compromisos no abordados en el cuerpo del informe **Cumpliendo;**
  - ✓ **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) los compromisos; (ii) las iniciativas desarrolladas en pos de su logro, (iii) las fuentes de verificación de las iniciativas; (iv) las distintas clasificaciones de los compromisos; y (v) los indicadores cuantitativos vinculados a los compromisos;

- ✓ a **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 la **web se desarrollan de manera continua herramientas para tratar de mejorar la visualización** 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 un panel dinámico 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.

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, webinaros, 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.

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. Además, los distintos documentos incorporan un lenguaje inclusivo, que también se ajusta a la perspectiva de género.

## 11. Realización del ejercicio de rendición de cuentas

La rendición de cuentas se realiza desde el Gabinete de la Presidencia del Gobierno y es impulsada por la Dirección Adjunta del Gabinete, a través de la Unidad de Rendición de Cuentas, integrada en el Departamento de Seguimiento y Análisis Territorial, según establece el Real Decreto 890/2023, de 27 de noviembre, con la colaboración activa, el trabajo conjunto y la información compartida por los departamentos ministeriales en el seguimiento de la acción de gobierno y la consolidación de la información necesaria para obtener los resultados de cumplimiento.

El coste de la rendición de cuentas está compuesto por el coste del personal adscrito a la URC -formada por un Jefe de Unidad, dos

vocales asesores, dos asesores y dos asesores técnicos, y el correspondiente a la aplicación **TELEOS**.

La rendición de cuentas dispone de mecanismos para mantener un contacto fluido y una adecuada coordinación con los departamentos ministeriales, así como para facilitar el intercambio de información y minimizar los costes de gestión de la misma.

Además, la herramienta **TELEOS** es objeto de un proceso de mejora continua que se adapta a los cambios metodológicos experimentados por la rendición de cuentas, incorpora las sugerencias y necesidades formuladas por los ministerios tanto para aumentar su usabilidad y los nuevos requerimientos identificados por la URC, como para la utilidad de la información en la propia actividad ministerial.

## IV. Bibliografía

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.

Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account. Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Pelgrave.

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 Unidad de Rendición de Cuentas trabaja en un proceso de mejora continua que tiene por objeto el fortalecimiento de la metodología empleada.

A estos efectos, en 2020 se constituyó un grupo de análisis metodológico independiente, conformado por expertos y expertas procedentes de la universidad pública, que estudian y reflexionan 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 nuevos integrantes que se unieron a los nueve que lo componían anteriormente. Los miembros del GAM son:

- Ares Castro-Conde, Cristina. Profesora de Ciencia Política y de la Administración de 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. Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Derecho Público de la Universidad Autónoma de Barcelona. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP).
- Bustelo Ruesta, María. Profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.
- 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.



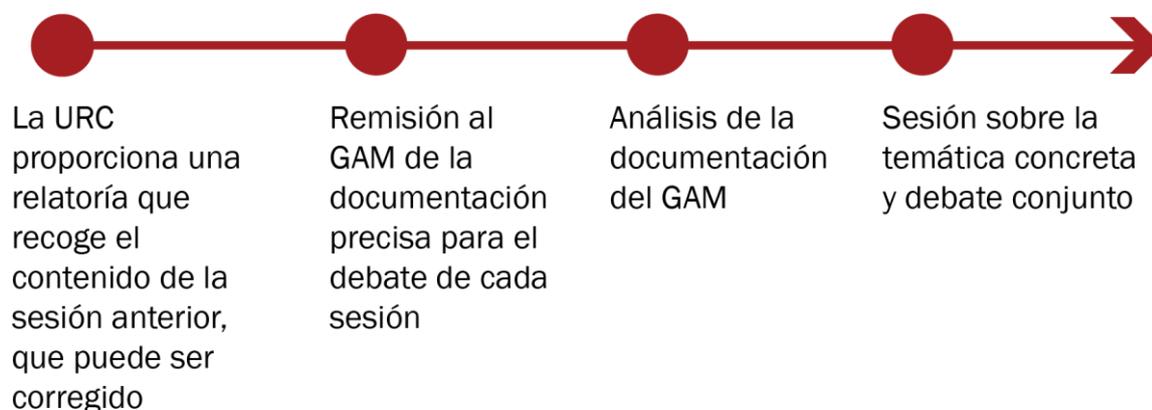
- Lorenzo Rodríguez, Javier. Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Carlos III de Madrid.
- Monge Lasierra, Cristina. Profesora de Sociología en la Universidad de Zaragoza.
- Ramió Matas, Carles. Catedrático de Ciencias Políticas y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.
- 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.
- 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.

### 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 y la URC 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.

Desde 2020 se han realizado sesiones semestrales entre el GAM y la URC con la siguiente secuencia:

Segundo semestre 2020:

- 20 de noviembre. Reunión de constitución del Grupo de Análisis.
- 27 de noviembre. Análisis del marco general y los Compromisos.
- 4 de diciembre. Análisis de las Iniciativas y el Cumplimiento.
- 11 de diciembre. Presentación de las conclusiones y recomendaciones, y debate final.

Primer semestre 2021:

- 10 de febrero. Reunión constitutiva del GAM para el ejercicio de 2021.
- 24 de marzo. Análisis en el que se encuentra la rendición de cuentas y desarrollo de líneas de trabajo.
- 4 de mayo. Valoración e implementación de las recomendaciones formuladas por el GAM en el período anterior.
- 27 de mayo. Análisis de las novedades propuestas para la incorporación del ejercicio.
- 11 de junio. Análisis del documento definitivo de las bases metodológicas, debate y formulación de recomendaciones

Segundo semestre 2021:

- 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.

Primer semestre 2022:

- 12 de mayo. Análisis en el que se encuentra la rendición de cuentas, líneas de trabajo y novedades propuestas para la incorporación al ejercicio.
- 17 de junio. Análisis del documento definitivo de las bases metodológicas, implementación de las recomendaciones formuladas por el GAM en los períodos anteriores, debate y formulación de recomendaciones

Segundo semestre 2022:

- 28 de octubre. Análisis de los aspectos de la rendición de cuentas que deben fortalecerse

Primer semestre 2023:

- 26 de mayo. Análisis del trabajo de difusión de la actividad realizada por la URC y la autoevaluación.

Segundo semestre 2023:

- 24 de octubre. Estado de situación y nueva Legislatura.

Primer semestre 2024:

- 31 de enero. Presentación del rediseño metodológico de la rendición de cuentas y valoración por parte del GAM.
- 10 de mayo. Análisis del marco general, del mapa de compromisos de la Legislatura y difusión e institucionalización.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

 **spaña**  
**Gobierna.**