

ANEXO I METODOLOGÍA

CUMPLIENDO

Informe de rendición
de cuentas del
Gobierno de España

Diciembre 2020



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, presentado a la ciudadanía con fecha 29 de diciembre de 2020.

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.

Gracias al debate y a las reflexiones compartidas en el seno del GAM, las bases metodológicas aplicadas en el ejercicio que ahora se presenta incorporan buena parte de las consideraciones realizadas. El resto serán valoradas detalladamente para su aplicación, si fuera posible, en ejercicios posteriores.

Se trata, por tanto, de un proceso de mejora continua enmarcado en un contexto de constante revisión, como se plasmará en las bases que se vayan aplicando en los próximos ejercicios.

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.

II. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: MARCO TEÓRICO

1. Propósito de los ejercicios de rendición de cuentas

La historia y la teoría política describen profusamente un proceso clave para la conformación de nuestro sistema democrático. El sistema representativo vino a sustituir o a completar al históricamente precedente mandato imperativo, liberando a los representantes de las instrucciones tasadas de 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 mandato 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 el poder ejecutivo.

En cualquier caso, es importante señalar que los ejercicios de rendición de cuentas que se realizan de una forma directa entre el Ejecutivo y la ciudadanía implican el traslado de una información sustancial sobre la labor del Gobierno y resultan complementarios a los diferentes mecanismos de control del Gobierno formalmente establecidos.

2. ¿En qué consisten los ejercicios de rendición de cuentas?

En el ámbito doctrinal y 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"*.

Esta acepción recoge los dos componentes esenciales de la rendición. En primer lugar, la *answerability* o puesta a disposición pública de los datos, argumentos y explicaciones sobre la actividad, tanto presente como pasada y futura, fruto del seguimiento o monitoreo de la acción de gobierno. De ella se deriva el derecho a obtener 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 de la rendición de cuentas pueden estar presentes en distinto grado y modulación sin que por ello deje de considerarse que un ejercicio contiene los elementos fundamentales de la rendición de cuentas. Así, la argumentación o las explicaciones pueden revestir distintas fórmulas, siempre que sean coherentes. O la justificación puede tener distintos grados de profundidad.

Por otro lado, 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 y deliberativos. No cabría hablar de tipos puros sino más bien de un *continuum* donde podemos encontrar sistemas híbridos.

En todo caso, 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.
- Posibilidad de someter a debate y juicio de lo hecho.

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 Tribunal de Cuentas o de aquellas agencias dotadas de independencia frente al poder ejecutivo. Y puede ser de tipo vertical, cuando se produce entre el propio Estado, o sus órganos de gobierno, y los ciudadanos o grupos sociales.

La rendición de cuentas es al mismo tiempo una estructura, un proceso y un resultado, como también lo es la democracia. Una estructura en cuanto a normas e instituciones con responsabilidades de informar, explicar y someter a escrutinio público su labor de Gobierno; un proceso constituido por las acciones concretas para rendir cuentas; y un resultado que son los productos generados como consecuencia del proceso.

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 rendición de cuentas “a veces sirve como paraguas conceptual que cubre varios términos distintos” (Bovens, 2007).

La evaluación es uno de los posibles instrumentos de la rendición de cuentas pero, entendida desde el punto de vista doctrinal, presenta rasgos específicos y característicos: implica una interpretación y juicio de las evidencias; se orienta hacia la acción, puesto que está muy vinculada a los propósitos y la utilidad de la misma; y analiza, a través de criterios propios, la pertinencia, coherencia interna y externa, eficacia, equidad, sostenibilidad o cualquier otro aspecto de una intervención pública.

La finalidad y la forma de abordar la rendición de cuentas es distinta: es el resultado de un trabajo de seguimiento o monitoreo; implica el deber y la obligación de presentar información sobre las actividades realizadas; y 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 con la evaluación), como son la sobrecarga de los sistemas de monitoreo y desempeño, la paradoja de la rendición, 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).

3. Experiencia comparada

La mayoría 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 ésta. 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; pero esta unidad fue suprimida en 2010. 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*. Por su parte, en EEUU existe una amplia tradición en planificación estratégica, seguimiento y rendición, 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 europeo, cabe reseñar también 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. 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.

Finalmente, 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, 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. Antecedentes

La Constitución española (en adelante, "CE") establece el mandato parlamentario representativo, tanto al afirmar que la forma política del Estado español es la monarquía parlamentaria (artículo 1.3 de la CE), como al hacer efectivo el principio de democracia representativa. Las Cortes Generales son las "representantes del pueblo español" (artículo 66.1 de la CE), en quien reside la soberanía (artículo 1.2 de la CE), al tiempo que se les atribuye la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno (artículo 66.2 de la CE), de tal modo que los ciudadanos se configuran a la vez como actores y autores de nuestro ordenamiento jurídico (Sentencia del Tribunal Constitucional 241/1990 de 15 de febrero).

La elección del presidente del Gobierno nace de la confianza del legislativo, en concreto del Congreso de los Diputados, a través del procedimiento de investidura regulado en el artículo 99 de la CE, por el que el candidato expone el programa político del Gobierno, confianza que debe mantener durante su ejercicio. La relación de confianza hace que las Cortes controlen la acción del Gobierno. El control parlamentario hace efectiva la democracia representativa y es consustancial a cualquier parlamento. 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, etc.).

Como podrá constatarse en los siguientes apartados, tanto por sus objetivos como por su objeto, el ejercicio de rendición de cuentas que se presenta constituye, en cualquier caso, una herramienta complementaria a los instrumentos de control ya existentes. Con ella se permite profundizar en la relación directa entre el ejecutivo y la ciudadanía, lo que conecta con las formas de gobernanza actuales ante sociedades cada vez más formadas, exigentes e informadas. Todo ello sin menoscabar en ningún caso la importante labor de control del legislativo y siempre desde el respeto del marco constitucional.

El compromiso con la rendición de cuentas al que hace referencia este documento 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 concretamente 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".

2. Finalidad

El principal propósito del ejercicio de rendición de cuentas de la Presidencia del Gobierno es reivindicar el valor de la palabra dada, como motor y como horizonte de la acción de gobierno.

Este trabajo, por tanto, persigue conocer el progreso en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, así como contribuir a la planificación estratégica del Gobierno.

Pero, además, el ejercicio pretende ir más allá, hasta inscribirse en un proceso de fortalecimiento de la calidad de nuestra democracia. En términos de gobernanza pública, el propósito es atender a las reivindicaciones de una ciudadanía cada vez más informada, más exigente y más involucrada, con el convencimiento de que así reforzará la confianza en nuestras instituciones democráticas, a través de mecanismos y estructuras que permitan evaluar 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 democrático no sólo por su implantación, sino fundamentalmente por su vocación de continuidad y regularidad. Si bien podría sostenerse que el control político y la rendición no son *per se* aspectos definitorios de la calidad, todos los tipos de *accountability* son fundamentales para el funcionamiento de un sistema democrático (O'Donnell, 2004), en particular cuando la rendición de cuentas actúa de forma conjunta con otros mecanismos.

El ejercicio se inscribe en un proceso de aprendizaje institucional. Dicho aprendizaje se concibe como un proceso por el que el Gobierno y los distintos departamentos ministeriales son capaces de 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 y de los distintos departamentos ministeriales, singularmente en materia de planificación y supervisión, aportando información de gran relevancia sobre la actuación gubernamental.

3. Definición

En este ejercicio se entiende por rendición de cuentas el proceso por el que la Presidencia del Gobierno, en virtud del compromiso manifestado por el presidente del Gobierno, somete de forma regular al conocimiento y escrutinio público el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Esa es la finalidad de la creación del Departamento de Planificación y Seguimiento de la Actividad Gubernamental (en adelante, "DPS"), directamente dependiente del presidente del Gobierno, a través de la Secretaría General de su Gabinete.

Esta definición comprende los siguientes elementos:

- **Iniciativa.** El ejercicio de rendición de cuentas 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. El proceso de rendición 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 del DPS, con la colaboración activa de todos los departamentos ministeriales.
- **Objeto de la rendición de cuentas.** La rendición de cuentas analizará el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España y ejecutados por la Administración General del Estado. Asimismo, incluirá una mención a las principales actuaciones realizadas para la gestión de la pandemia, que no será analizada desde la perspectiva del cumplimiento de compromisos aquí descrita, sino 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 instituciones locales.

- **Ámbito territorial.** Es el conjunto del territorio del Estado, sin perjuicio de que los compromisos puedan tener un alcance o naturaleza nacional, un ámbito territorial específico sub-nacional, en el marco de la UE o internacional.
- **Destinatarios.** El ejercicio va dirigido al conjunto de la ciudadanía, las Cortes Generales y aquellos grupos, instituciones y sociedad civil, particularmente interesados en la acción del gobierno, su análisis, evaluación y rendición de cuentas.

4. Principios

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

- Es **global y compartida**, porque comprende la acción del conjunto del Gobierno de España y, si bien se promueve desde la Presidencia a través del DPS, se elabora con la información compartida por todos ministerios.
- Es **omnicompresiva**, puesto que aspira a incluir todos los compromisos asumidos 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.
- Es **dinámica**, ya que atiende a la evolución continuada de los acontecimientos y pretende hacer un seguimiento integral de la vida de los compromisos desde que se adquieren hasta que se cumplen o, en su caso, reformulan o decaen, conociendo su estado en todo momento y las razones que motivan los cambios que se producen.
- Ha sido realizada con **rigor metodológico**, tomando como referencia los mejores estándares o criterios empleados a nivel internacional por experiencias comparables o por análisis críticos y evaluaciones de sistemas de rendición, 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.
- El seguimiento realizado permitirá mantener la **trazabilidad de los compromisos** para conocer su estado en cada momento, así como su evolución en el tiempo.
- Los resultados se plasmarán en un informe de rendición de cuentas que será **público** y accesible para la ciudadanía. Asimismo, se habilitará el acceso a la base de datos de compromisos e iniciativas, en línea con los principios de **transparencia, datos abiertos y acceso a la información**.

- El ejercicio se desarrollará de manera **continuada** a lo largo de toda la legislatura y **periódicamente**, previsiblemente cada semestre, se publicarán los informes sobre el grado de cumplimiento de los compromisos, junto con información detallada de los datos empleados (compromisos e iniciativas), entre otra información que se considere relevante.
- Se tratará de mantener unos **costes de transacción de la información reducidos**. La solicitud de información a los departamentos ministeriales y organismos públicos sobre compromisos e iniciativas llevadas a cabo para su cumplimiento no deberá ser excesiva ni representar 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 será una de las principales responsabilidades del DPS.
- Se buscarán fórmulas de **verificación externa** para el ejercicio de rendición de cuentas, con el fin de garantizar que la metodología diseñada ha sido debida y rigurosamente aplicada en la obtención de los resultados contenidos en los informes publicados.
- El ejercicio será **sometido al escrutinio de ciudadanía**. Para ello, se articularán 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.
- Se intentará **atenuar el efecto "trinquete" o ratchet**. Este efecto, en general, es un incentivo perverso por el que las metas o compromisos se restringen para que los indicadores o tasa de rendimiento sean mayores o más favorables, bien mediante una reducción de las metas o mediante la no incorporación de nuevos compromisos adquiridos. Habitualmente se refiere a no aumentar las metas de un año con respecto a las del año anterior. Este efecto se limita al incorporarse continuamente los nuevos compromisos asumidos, así como justificando y motivando individualmente aquellos objetivos que son descartados.
- Asimismo, se tratará de **evitar el efecto gaming** o manipulación de los resultados alcanzados. 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 incorpora incentivos o sanciones de carácter simbólico y reputacional.

- Finalmente, como podrá constatarse en los siguientes apartados, tanto por sus fines como por su objeto, el ejercicio de rendición de cuentas que se presenta constituye una herramienta **complementaria** a los instrumentos de control de la labor del poder ejecutivo ya existentes.

5. Metodología

5.1. Sistemática de trabajo

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

- 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.
- Determinar cuál es el objeto de la rendición de cuentas. En este sentido, se consideró que el programa a desarrollar por el Gobierno sería el presentado en el discurso de investidura del entonces candidato a la Presidencia del Gobierno, ampliado por el contenido adicional de los acuerdos suscritos con las formaciones políticas que posibilitaron el resultado positivo de aquella votación. A ello se adicionaron los compromisos manifestados formalmente por los ministros y ministras en sus comparecencias, ante las Cortes Generales, para presentar las líneas maestras de la política de sus respectivos departamentos.
- Diseñar y desarrollar los procesos metodológicos y herramientas para el seguimiento o monitorización, 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:

- Identificar y sistematizar los compromisos adquiridos al comienzo de la legislatura.
- Establecer la forma en la que se incorporarán nuevos compromisos o se redefinirán y decaerán, en su caso, algunos de los existentes.
- Tener conocimiento de las actuaciones y decisiones públicas adoptadas por el presidente y los titulares de los ministerios, con el

fin de estudiar su vinculación a los compromisos y así poder determinar el estado en que estos se encuentran.

- Incorporar los objetivos de país expresados por el presidente, y atender su evolución, para poder categorizar los compromisos e iniciativas y adecuar el ejercicio de rendición de cuentas a las líneas de actuación del Gobierno.
- Difundir públicamente el ejercicio de rendición de cuentas, con formatos adaptados a las distintas audiencias. La difusión abordará los resultados del ejercicio y los datos individualizados de los compromisos, las iniciativas que les dan cumplimiento y un conjunto de variables que permitan su análisis.

5.2. Análisis de compromisos

5.2.1 ¿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, que genera una expectativa en un tercero o terceros. Es, por tanto, una obligación contraída.

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 que se materializa en un proceso formal, en el que la actuación puede ser sometida a juicio en base a estándares específicos de cumplimiento.

No tendrán la consideración de compromiso, sin embargo, el anuncio de la realización de acciones, 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.

5.2.2 ¿De dónde proceden?

Las fuentes de compromisos pueden ser diversas: el discurso de investidura del presidente del Gobierno; el Acuerdo de Coalición para un Gobierno 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 realicen.

En todo caso, 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.

5.2.3 El proceso de actualización de compromisos

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 suman a las promesas realizadas al comienzo de la legislatura. Un ejemplo palpable es el COVID-19, que ha motivado una actuación del Gobierno en todos los órdenes, con la asunción de nuevos compromisos con el objetivo de dar respuesta a las consecuencias provocadas por la pandemia y atenuar sus efectos principalmente sociales y económicos.

Este carácter dinámico de la acción de gobierno implica:

- **La necesidad de incorporar nuevos compromisos.** Para ello, deben haber sido formulados expresamente y deben ser verificables, lo que exige que deben estar contenidos en un acuerdo suscrito por 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 algo que se va a hacer de forma inminente.
- Esta diferenciación se observa bien, por ejemplo, al analizar la gestión de la pandemia causada por el COVID-19. La crisis sanitaria, social y económica que comenzó en el mes de marzo obligó al Gobierno a implementar, en un primer momento, todo un conjunto de medidas específicas para hacer frente a una situación sobrevenida y de todo punto imprevista. La información proporcionada sobre la materialización de estas acciones no viene precedida

de un compromiso, en los términos en los que lo hemos definido para este ejercicio. Sin embargo, en los nueve meses que han transcurrido desde entonces, el Gobierno ha ido expresando su voluntad de hacer frente, en el corto, el medio y el largo plazo, a los problemas y necesidades que han aflorado o se han generado *ex novo* como consecuencia de la pandemia. Esto sí pueden ser considerados nuevos compromisos y las iniciativas vinculadas a estos podrán ser analizadas en términos de cumplimiento.

- En el informe de diciembre de 2020, se incorporan los nuevos compromisos formulados en el período comprendido entre enero y diciembre de 2020, siempre que se ajusten a la definición de compromisos, hayan sido identificados por el DPS o los ministerios, y verificado por ambos la necesidad de incorporarlos. Deberán poder ser identificados plenamente.
- **La 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 (por ejemplo, "promover" un ámbito de política pública puede reformularse posteriormente en aprobar una estrategia que pretenda conseguir logros o resultados en ese ámbito de política pública).

Los compromisos depurados se identificarán en un anexo, que contendrá la motivación de su modificación.

En todo caso, el cumplimiento de un compromiso concreto no generará automáticamente otros compromisos derivados. Por ejemplo, el cumplimiento en "crear el Instituto de Transición Justa" no implicará que el ejercicio de las funciones o competencias asignadas a dicho Instituto se convierta en un nuevo compromiso o "aprobar una Estrategia para el Reto Demográfico" no supondrá que, una vez aprobada, se vayan a incorporar todos los objetivos de esta como nuevos compromisos.

El ejercicio incorpora la trazabilidad de todos los compromisos, permitiendo identificar claramente los nuevos compromisos y aquellos que son modificados, para poder tener conocimiento de en qué momento se originan o incorporan al ejercicio de rendición de cuentas, cuál es su estado en cada momento, cuándo se obtiene el cumplimiento, si son depurados por duplicidad o por ser subsumidos en un

compromiso más amplio o, 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.

5.2.4 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 su posible clasificación y, a la vez, en la forma en que deben ser abordados por los ministerios para cumplirlos.

Atendiendo a la finalidad de la presente edición del ejercicio de rendición de cuentas, se ha entendido que los parámetros de clasificación más interesantes a abordar serían:

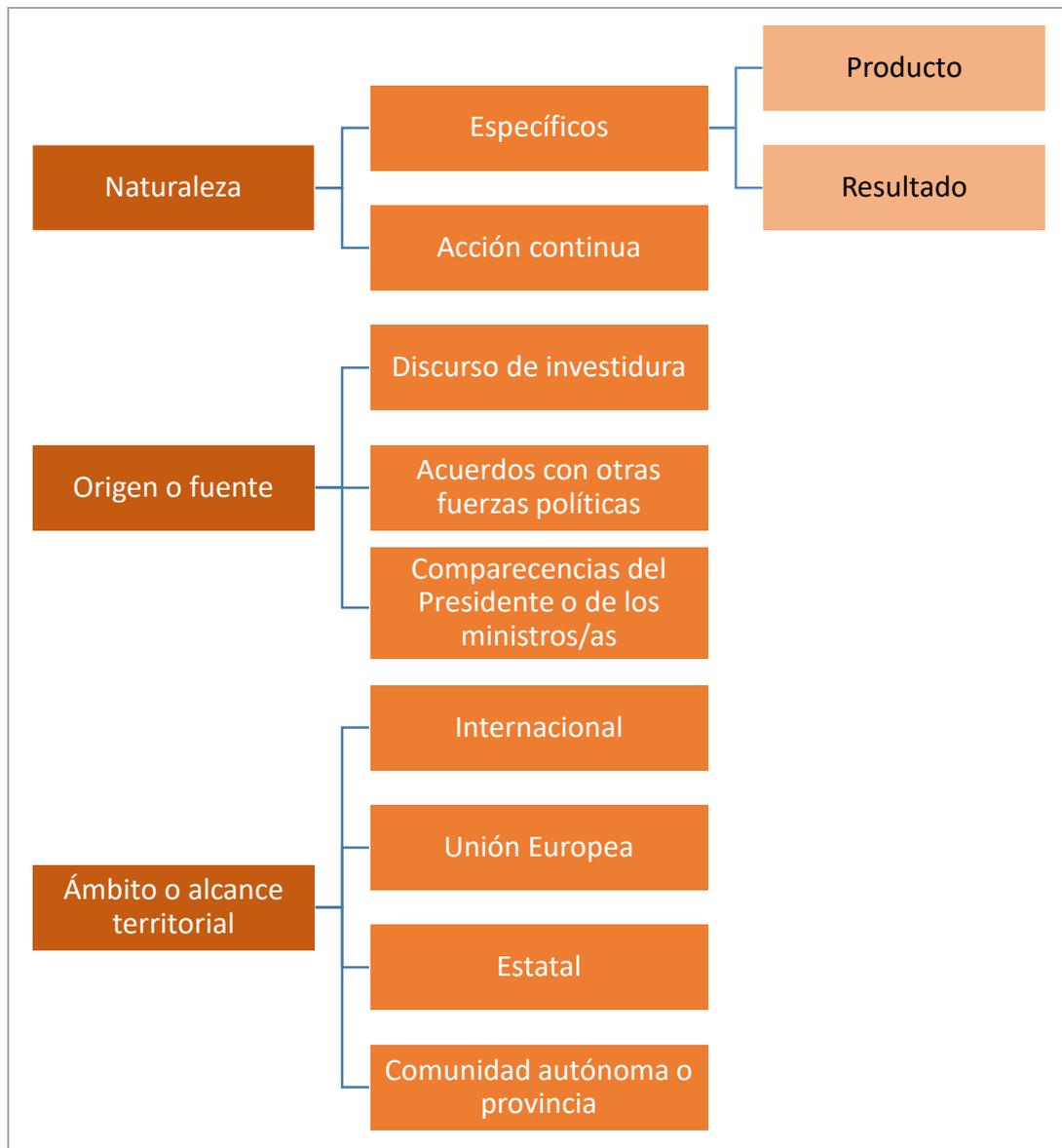
- La naturaleza del compromiso, puesto que facilita el análisis del cumplimiento.
- El origen o fuente de los compromisos, puesto que permite obtener resultados parciales.
- El ámbito territorial, puesto que permite analizar la acción de gobierno estatal en los distintos ámbitos territoriales.

Así, en función de su naturaleza, se distinguen los compromisos específicos y los compromisos de acción continua:

- Los compromisos específicos definen claramente la iniciativa que se debe llevar a cabo o la meta final que se pretende alcanzar, lo que permite distinguir, a su vez, entre compromisos de producto (output) o compromisos de resultado o impacto (outcome):
 - Los compromisos de producto, por tanto, tienen por objeto la emisión de una Ley o un plan (normativos, por tanto) o también de un proyecto, una infraestructura, etc. Contribuyen al logro de un resultado, aunque no lo garantizan por sí mismo.

Ejemplos: desarrollar una red de aulas de futuro, establecer una comisión delegada para la Agenda 2030 o aprobar un nuevo reglamento de museos de titularidad estatal.

Figura 1. Clasificaciones de los compromisos



- Por su parte, los compromisos de resultado o impacto exigen la consecución de un objetivo concreto o susceptible de ser medido cuantitativamente respecto a la situación anterior. En este sentido, cabe recordar que, para la OCDE, un resultado es el conjunto de efectos “a corto y medio plazo probables o logrados por los productos de una intervención” (OCDE, 2010).

Ejemplos: incrementar un 20% el límite de la cuantía a percibir por los proyectos con consideración de obras audiovisuales difíciles, pasando así

del 40 al 60%, continuar la equiparación salarial de la Policía y la Guardia Civil o intensificar actuaciones de la Inspección de Trabajo en materia de tiempo de trabajo y economía irregular.

- Los compromisos de acción continua establecen objetivos más abstractos, sin identificar el resultado específico que se pretende o la manera en que se van a conseguir, y requieren una actuación sostenida en el tiempo.

Ejemplos: mejorar las políticas de empleo, dedicar una especial atención a las personas más vulnerables, trabajar para que África se convierta en una prioridad en la UE o proteger el Estado de Bienestar.

En función del origen o fuente de los compromisos, tal y como se desprende del apartado 5.2.2, existen cinco tipos de compromisos:

- El discurso de investidura del presidente del Gobierno.
- El Acuerdo de Coalición para un Gobierno Progresista suscrito entre el PSOE y Unidas Podemos y los acuerdos suscritos entre el PSOE y otras formaciones políticas que permitieron la obtención de la mayoría suficiente para alcanzar la investidura (ERC, PNV, Compromís, Nueva Canarias, BNG y Teruel Existe), así como cualesquiera otros acuerdos de análoga naturaleza que puedan suscribirse a lo largo de la legislatura.
- Las manifestaciones o declaraciones públicas del presidente del Gobierno o de los ministros y ministras. Esto incluye, 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 otras comparecencias realizadas en foros institucionales o informales a lo largo de la legislatura.

En función del alcance territorial del compromiso, estos podrán ser de ámbito internacional, comunitario, estatal, autonómico o provincial.

Adicionalmente, se ha establecido una categorización en función de líneas directrices del Plan de recuperación, transformación y resiliencia presentado por el presidente del Gobierno: España verde, España digital, España sin brechas de género y España cohesionada e inclusiva. En caso de modificación de estos ejes, el informe conservará en lo posible las clasificaciones por ejes temáticos anteriores y, en todo caso, los ejes empleados en el discurso de investidura del Gobierno, para permitir la comparabilidad y continuidad del análisis.

5.3. Las iniciativas

5.3.1 ¿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 susceptible de movilizar tales recursos.

5.3.2 ¿Cuál es la fuente de verificación de las iniciativas?

En la medida en que las iniciativas son fruto de la acción dinámica de todos los miembros del Ejecutivo, y son de naturaleza diversa, no existe una única fuente de iniciativas como tal, donde podamos encontrar 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: las referencias del Consejo de Ministros y el B.O.E.
- Divulgativos: las notas de prensa que se suben a las páginas web oficiales o las publicaciones que se realizan en las cuentas oficiales de las redes sociales.

En todo caso, la información obtenida de estas fuentes es contrastada con los distintos ministerios, en la medida en que el ejercicio de rendición de cuentas que realiza el DPS no es unidireccional, sino bidireccional y compartido con todos los ministerios. Esto significa que, además de hacer un seguimiento propio, se pide a los departamentos ministeriales que revisen las iniciativas identificadas, las expliquen, maten 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.

Así, todas las iniciativas identificadas deben tener, al menos, una fuente de verificación concreta que permita corroborar su existencia (así como su coherencia interna con respecto al compromiso y el estado de cumplimiento que señale el informe de rendición de cuentas - ver apartado 5.4.2). 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.

5.3.3 La territorialización de las iniciativas

En la medida en que el ejercicio de rendición de cuentas tiene la vocación de acercar al ciudadano a la acción de gobierno, uno de los propósitos del informe es territorializar la información obtenida con el fin de presentar, no sólo el avance de los compromisos en el país en su conjunto, sino también en cada una de las comunidades autónomas y, si fuera posible, las provincias, en un contexto multinivel, 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:** aquellas que se desarrollan fuera de las fronteras de nuestro país y de la UE (por ejemplo, la inversión en un proyecto de cooperación o la colaboración con países de tránsito para abordar el fenómeno migratorio).
- **Iniciativas de la Unión Europea:** aquellas que se desarrollan en el marco de la Unión Europea (por ejemplo, la negociación de la PAC).
- **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 (por ejemplo, el ingreso mínimo vital, o la implantación del sistema viogen).
 - **No territorializables:** aquellas que se desarrollan para el conjunto del país, pero cuyas actuaciones no se pueden analizar de forma desagregada (por ejemplo, la Ley de cambio climático o la Ley de creación de un *sandbox* financiero).
- **Iniciativas sub-estatales:** aquellas iniciativas que se desarrollan, por su propia naturaleza, en el ámbito de una o varias comunidades autónomas o en una provincia (por ejemplo, la reparación de una carretera o la concesión de una subvención para atención en caso de emergencia en una determinada zona).

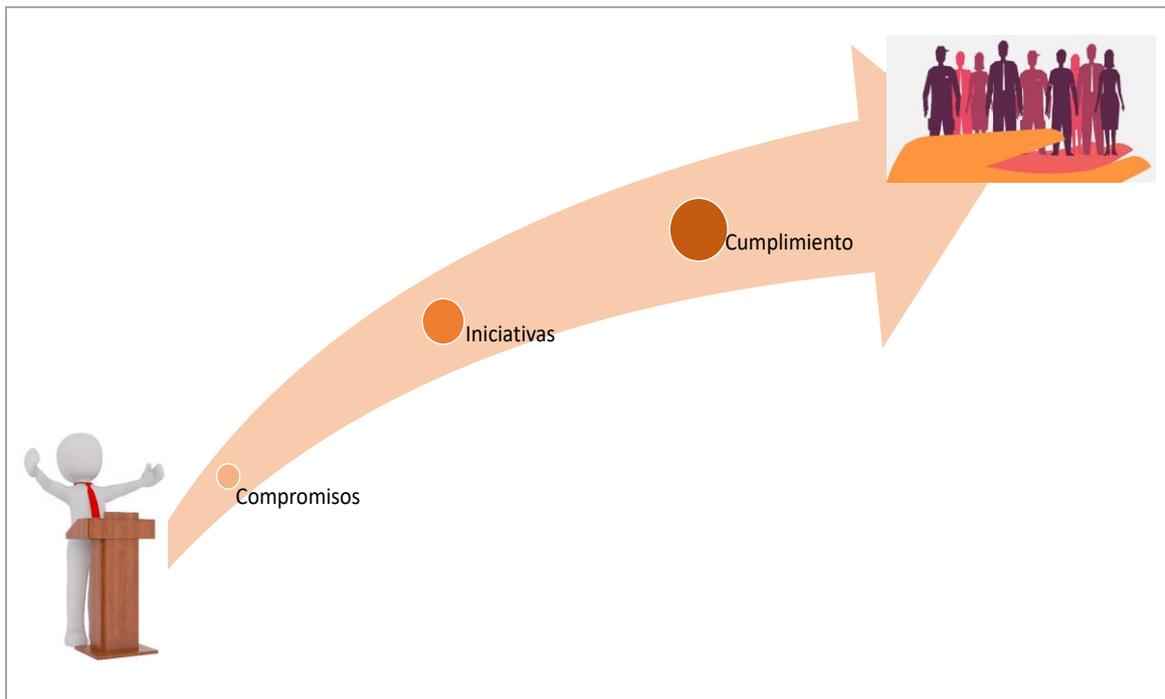
Gracias a esta clasificación, se trabaja para llegar a rendir cuentas de manera homogénea y coherente, pero específica, en las 50 provincias y en las dos ciudades autónomas, permitiendo de este modo analizar el cumplimiento de los compromisos desde una perspectiva territorial.

5.4. El cumplimiento

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

El gráfico siguiente refleja el proceso que determina el cumplimiento de un compromiso.

Figura 2. Proceso de cumplimiento



5.4.1 La relación entre las iniciativas y de 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 ese producto, resultado o conjunto de acciones continuas.

En algunos casos, el conjunto de actuaciones, fases o procesos para generar productos o resultados puede ser reducido (por ejemplo, la restauración de un parador de turismo). Sin embargo, en otros, implicará un despliegue más complejo tanto de recursos como de actividades hasta lograr el cumplimiento del compromiso (por ejemplo, en el caso de "trabajar para alcanzar una movilidad de bajas emisiones y reducir su contaminación atmosférica y acústica" o de "proteger el Estado de Bienestar"). 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 (por ejemplo, un proyecto de ley que reforme el Estatuto de los Trabajadores permitiría cumplir varios compromisos como limitar la subcontratación y la utilización de los contratos temporales, recuperar la prioridad aplicativa del convenio de empresa, luchar contra la utilización fraudulenta de los contratos a tiempo parcial, etc.), o bien porque la iniciativa implica actuar en distintas dimensiones o sectores de política pública (por ejemplo, un real decreto-ley de medidas urgentes en materia de medioambiente, cultura y vivienda que englobe medidas en cada uno de estos ámbitos, ya sean conexas o inconexas).

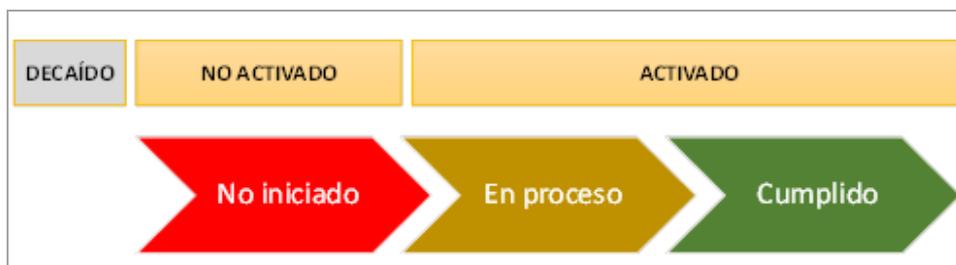
5.4.2 Los estados de cumplimiento de los compromisos

Los compromisos pueden encontrarse en tres estados generales distintos, activados, no 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"**, 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 y cumplidos son excluyentes entre sí, no pudiendo un compromiso estar simultáneamente en dos estados al mismo tiempo.

Figura 3. 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 el DPS, por lo que a continuación nos detenemos a analizar en más detalle la secuencia.

5.4.3 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 del compromiso. 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 compromisos como de iniciativas dificulta la posibilidad de establecer una gradación común del proceso de cumplimiento suficientemente congruente con la naturaleza y 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:

- **En proceso - con avances:** se produce cuando, en el semestre de referencia, se han llevado a cabo actividades o iniciativas que hacen que el cumplimiento del compromiso muestre un progreso.
- **En proceso - sin avances:** se produce cuando, si bien en algún momento del pasado se ha desarrollado alguna actividad, en el semestre de referencia no se ha llevado a cabo ninguna.
- **En tramitación por terceros:** se produce cuando la actividad que permite avanzar en el cumplimiento del compromiso o cumplirlo en principio ya no corresponde únicamente al Gobierno, por estar fuera del ámbito de sus funciones o competencias algún hito o proceso concreto. 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.

Esto sucede, por ejemplo, cuando los compromisos implican la aprobación de leyes, lo que exige inexorablemente la intervención de las Cortes Generales. En estos casos, no se puede considerar que el compromiso se ha completado cuando el Gobierno aprueba el proyecto de ley, porque no se ha alcanzado la expectativa generada en la ciudadanía, pero lo cierto es que, formalmente, la consecución de esa meta ya no puede atribuirse exclusivamente al ejecutivo, sino que recae principalmente en otras esferas institucionales.

5.4.4 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 la casuística de los distintos compromisos existentes, empiezan a surgir matices que complican el tratamiento. Así, por ejemplo, ¿dónde establecemos el punto de llegada en compromisos como “fortalecer el estado del bienestar”, “proteger a las personas hipotecadas” o “hacer que África se convierta en una prioridad para la Unión Europea”?

Para abordar la respuesta, es importante recordar 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 aquí de evaluar la eficacia de las iniciativas adoptadas, como se indicaba más arriba. 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 con la palabra dada.

La clave está en situar el punto de llegada. A estos efectos, dada la heterogeneidad ya mencionada de los compromisos, se han establecido criterios específicos en función de si aquéllos son “específicos” o “de acción continua”:

- Tal y como se explicaba en el apartado 5.2.4, **los compromisos específicos** son los que identifican de forma clara, directa e inequívoca un producto o resultado perfectamente definido. Por lo tanto, **se entenderán cumplidos, o completados, precisamente cuando se obtenga el producto o el resultado explicitado.**

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.

Así, por ejemplo, “aprobar la Estrategia para el Reto Demográfico” se entenderá cumplido cuando el Gobierno lo acuerde en el Consejo de Ministros, pero “aprobar la Ley de Eutanasia” no se completará hasta que se publique en el B.O.E. tras su tramitación en las Cortes Generales.

- En cuanto a **los compromisos de acción continua**, que son aquellos compromisos que han sido formulados de una forma más abstracta, o aspiracional, y requieren una actuación sostenida en el tiempo, el problema que plantean es que no fijan una meta concreta y medible.

Por lo tanto, con el fin de aterrizarlos, se ha tomado la decisión de que se considerarán cumplidos cuando se hayan desarrollado iniciativas relevantes tendentes a alcanzar esos objetivos indefinidos. 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.

En consecuencia, se han establecido los siguientes puntos de llegada para poder considerar que un compromiso "de acción continua" se ha cumplido:

- Cuando se interprete que las medidas y acciones implementadas han modificado la situación de partida en unos términos o una magnitud suficiente como para considerar que el problema o la necesidad pública ha sido abordada por el Gobierno y, por tanto, no sería estrictamente necesario realizar más acciones en este ámbito.

Así, por ejemplo, se habrá cumplido el compromiso "fomentar la formación profesional y actualizar los contenidos de los títulos actuales y los oficios tradicionales" cuando se hayan modificado, de manera sostenida en el tiempo, los contenidos de varios títulos y se hayan realizado inversiones para la mejora de formación profesional.

- En el caso de aquellos compromisos referidos a una actividad de promoción, conservación, mantenimiento, fomento o impulso, estos se considerarán cumplidos cuando se ejecuten los créditos presupuestarios consignados, se realicen promociones, actos, contratos, convenios o cualquier actividad ordinaria habitual suficiente.

Por ejemplo, el compromiso "conservación y promoción del patrimonio histórico" se considerará cumplido cuando se ejecuten las dotaciones presupuestarias, se lleven a cabo los contratos de obras previstos o se firmen los convenios necesarios, en términos adecuados para conservar algunos de los bienes que conforman el patrimonio histórico.

- Y, en el caso de compromisos que, debido al nivel de abstracción con el que han sido formulados, resultan de difícil o imposible cumplimiento, al menos en los términos literales de su redacción, se entenderá que el ejercicio de las distintas competencias y funciones que corresponde a cada departamento ministerial, en un grado suficiente para avanzar en el logro del fin o meta previsto en el compromiso, permitirá considerar que éste último se ha cumplido.

Por ejemplo, en el compromiso “trabajar para que África se convierta en una prioridad en la UE” el ejercicio de las acciones que le competen a los ministerios afectados (reuniones en el seno de la UE, viajes a países africanos, elaboración de propuestas, etc.) permitirá considerarlo cumplido.

En todo caso las iniciativas adoptadas tienen que tener la entidad suficiente para considerar que se ha cumplido el compromiso, lo que en ningún caso podría colegirse de la mera actividad ordinaria o de gestión. Se exige, por tanto, que sean actuaciones con vocación de transformación de la realidad existente, cuantitativa o cualitativamente.

Una vez se consideren cumplidos, los compromisos de acción continua no verán alterado su estado salvo que se produzca un evidente deterioro del problema o situación de partida o cuando se observe que se ha reducido ostensiblemente la actividad de la unidad responsable de su implementación.

Además, estos criterios deben entenderse sin perjuicio de que puedan seguir desarrollándose o profundizándose en las mismas o distintas acciones en un futuro para continuar reduciendo el problema o mejorando la situación de base existente.

Una vez se consideren cumplidos, los compromisos de acción continua no verán alterado su estado salvo que se produzca un evidente deterioro del problema o situación de partida o cuando se observe que se ha reducido ostensiblemente la actividad de la unidad responsable de su implementación. Los compromisos cumplidos serán monitorizados para conocer su posible evolución, en particular cuando sean de proceso continuo.

Además, estos criterios deben entenderse sin perjuicio de que puedan seguir desarrollándose o profundizándose en las mismas o distintas acciones en un futuro para continuar reduciendo el problema o mejorando la situación de base existente.

5.4.5 Los compromisos decaídos

Se entenderá que un compromiso ha decaído cuando el Gobierno lo haya descartado expresamente, bien sea por un cambio en sus prioridades o como consecuencia de acuerdos internacionales que lo puedan dejar sin efecto.

5.4.6 El impacto de los PGE 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 existir 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.

5.5 La presentación de la rendición de cuentas

5.5.1 Cómo se refleja el cumplimiento de los compromisos en el ejercicio de rendición de cuentas

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 de información complementaria.

La estructura de este informe es, necesariamente, 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 adquiridos por el Gobierno. Las sucesivas ediciones incorporarán dos grados o porcentajes de cumplimiento de los compromisos, dado que los compromisos son dinámicos y se van incorporando otros nuevos:
 - Un primer porcentaje toma como referencia o línea de base 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 de los ministros y ministras en su primera comparecencia en el Congreso o en el Senado. En definitiva, los compromisos formulados al inicio de legislatura. Se analizará el grado de cumplimiento (número de compromisos cumplidos sobre los compromisos formulados al inicio de la legislatura) en la fecha fijada en el informe.

- Un segundo porcentaje tomará como referencia todos los compromisos actualizados a fecha de cierre del informe anterior (esto es, los inicialmente formulados y todos aquellos compromisos nuevos surgidos a lo largo de la legislatura), al objeto de obtener el grado de cumplimiento (compromisos cumplidos sobre el total de compromisos).

Para posibilitar este segundo cálculo en el siguiente ejercicio, cada informe presentará, además, el resultado de la correspondiente actualización a fecha del cierre del propio documento.

- Y, en tercer lugar, se ofrece un porcentaje que agrupa aquellos compromisos que, aunque no hayan sido cumplidos, el Gobierno ya ha llevado a cabo todas las acciones que podía realizar, estando el pleno cumplimiento del compromiso en manos de otros organismos o instituciones (compromisos en tramitación por terceros sobre el total de compromisos).
- Asimismo, en los informes que coincidan en el tiempo con la tramitación presupuestaria, se analizará 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 estudiará cuántos compromisos se activarán, avanzarán o incluso se cumplirán por la existencia de una partida presupuestaria específica para ellos.
- Se detallará el porcentaje de compromisos que están en proceso sobre el total de compromisos, y sus distintas categorizaciones (sin avances, con avances y en proceso de terceros).
- También se realiza un análisis por líneas directrices, que permite comprobar la alineación de la acción de gobierno con los grandes objetivos de país, en función de la narrativa que se emplee en cada momento por parte del presidente del Gobierno.
- Y se ofrecerá, además, un análisis desagregado de la acción de gobierno a nivel territorial, en las distintas comunidades y ciudades autónomas.

Finalmente, el ejercicio de rendición de cuentas realiza una previsión del grado de cumplimiento de los compromisos en el siguiente semestre. La previsión se basa en la información inicialmente aportada por los ministerios sobre el estado de situación de los compromisos en la actualidad y su previsión de estado para el siguiente semestre.

5.5.2 Estructura del informe

El informe de balance se articula en torno a los siguientes apartados:

- Un resumen ejecutivo, donde se expondrán las principales conclusiones.
- Los resultados en términos de cumplimiento, junto a los compromisos más relevantes.

Por su parte, las presentes bases metodológicas sobre las que se asienta el ejercicio acompañan al informe como documento anexo, así como las conclusiones y recomendaciones que han realizado al respecto el Grupo de Análisis Metodológico.

5.5.3 Divulgación pública

El informe de rendición de cuentas es objeto de divulgación pública, destinada a hacer llegar el contenido a sus destinatarios, la ciudadanía, toda vez que ése es, precisamente, el propósito final del ejercicio: facilitar que los ciudadanos y ciudadanas conozcan la acción de gobierno y trasladarles el grado de consecución de los compromisos formulados por el Ejecutivo.

Adicionalmente, se articularán mecanismos para presentar y debatir los resultados obtenidos ante agentes o colectivos de la sociedad civil particularmente interesados en el ámbito del buen gobierno y la rendición de cuentas. La divulgación incluirá la disponibilidad de datos desagregados, que permita un conocimiento y análisis más detallado de la rendición de cuentas.

5.5.4 Tramitación

El presidente del Gobierno presentará en Consejo de Ministros el informe de rendición de cuentas, con carácter previo a su presentación pública en rueda de prensa. Asimismo, el informe se hará público en la web de la Presidencia del Gobierno, donde también se pondrá a disposición de la ciudadanía un archivo descargable con datos abiertos del cumplimiento. Por decisión del presidente, la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios previa al Consejo de Ministros también será informada por el secretario general de los resultados de la rendición de cuentas y también conocerán el texto del informe.

IV. BIBLIOGRAFÍA

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

Bovens, M. (2005): "Public Accountability." En: *The Oxford Handbook of Public Management*, editado por E. Ferlie, L. E. Lynn, and C. Pollitt. Págs. 182–208. Oxford University Press

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

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

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

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

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

Schedler, A., (2004): ¿Qué es rendición de cuentas? Cuadernos de Transparencia. IFAI. 47 págs.

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

Parte II

ANÁLISIS REALIZADO POR EL GRUPO DE
EXPERTOS Y EXPERTAS

I. INTRODUCCIÓN

El Gabinete de la Presidencia del Gobierno ha puesto en marcha un ejercicio de rendición de cuentas, como instrumento para **poner en valor la palabra dada**, con un doble propósito: informar a la ciudadanía sobre el progreso alcanzado en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno en su conjunto y explicar la evolución de los compromisos en sí mismos (esto es, cómo y por qué se van añadiendo otros nuevos, reformulando los ya existentes y, si fuera el caso, descartando algunos, a lo largo de la legislatura).

Este proyecto se deriva del desafío expresado por el presidente del Gobierno en el discurso de investidura realizado el pasado 5 de enero de 2020, en los siguientes términos:

*"Debemos combatir la desafección política ciudadana con **ejercicios claros de transparencia, mecanismos estrictos de control y garantías en la rendición de cuentas**".*

En este mismo sentido, en la rueda de prensa posterior al primer Consejo de Ministros de la legislatura, celebrado el 14 de enero de 2020, el propio presidente añadió que:

*"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. Y lo vamos a hacer cada 100 días, 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**".*

Con el objeto de diseñar, articular y ejecutar este proyecto, en el Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno, se creó el Departamento de Planificación y Seguimiento de la Actividad Gubernamental (en adelante, DPS), dependiente de la Secretaría General, que "(...) se ocupará de la preparación de la información y los mecanismos precisos para la rendición de cuentas respecto a la acción del Gobierno" (artículo 8.1).

A fin de llevar a cabo esta labor, el DPS ha desarrollado una metodología para la identificación y sistematización de los compromisos adquiridos por el Gobierno y, a su vez, de las iniciativas implementadas por los distintos ministerios, que permite monitorear el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

II. ANÁLISIS METODOLÓGICO: ORIGEN, FINALIDAD Y ALCANCE

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

En este contexto, se ha decidido constituir un Grupo de Análisis Metodológico (GAM) independiente, conformado por expertos y expertas procedentes de la universidad pública, que estudien y reflexionen sobre la metodología con la que el DPS está trabajando.

Se trata, en esencia, de someter a un contraste la metodología para la rendición de cuentas diseñada por el DPS, 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.

A estos efectos, los académicos han analizado los documentos y las explicaciones aportadas por el DPS en relación con los fundamentos metodológicos y las bases procedimentales diseñadas y desarrolladas para la obtención del informe de rendición de cuentas de la Presidencia del Gobierno de diciembre de 2020. En particular, se analizaron los objetivos, principios, procedimientos, sistemática y herramientas empleadas.

III. COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE ANÁLISIS METODOLÓGICO

1. Criterios de elegibilidad

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

- Miembros activos de la comunidad universitaria.

- Máxima solvencia académica, docente e investigadora, en su ámbito de especialización.
- Especialización en el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, o en otras materias conexas que permitan incorporar las diferentes perspectivas con las que puede abordarse la rendición de cuentas.
- Equilibrio de género.
- Diversidad territorial entre las universidades de origen.

En atención a los criterios señalados, se contactó con diferentes profesores y profesoras, explicando el proyecto y proponiéndoles su participación en el mismo. Finalmente, se ha conformado el equipo como Grupo de Análisis Metodológico (GAM).

2. Integrantes

- 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.
- Elías Méndez, Cristina
Profesora de Derecho Constitucional en 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.

IV. PRINCIPIOS APLICABLES AL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS DEL GRUPO DE ANÁLISIS

- (i) El estudio de la metodología diseñada por el DPS para la rendición de cuentas se realiza atendiendo a la contrastada experiencia de los miembros del GAM y desde el mayor rigor académico.
- (ii) El DPS facilita al GAM la documentación y las explicaciones que se requieran. El tratamiento de esta información será confidencial y no podrá ser divulgada a terceras personas fuera del ámbito del GAM.
- (iii) El GAM emite un documento de resultados (conclusiones y/o recomendaciones), una vez finalizado su análisis, que serán susceptibles de ser incorporados como anexo al Informe de rendición de cuentas que elabore el DPS.
- (iv) Los miembros del GAM autorizan la posible difusión pública de esta colaboración por parte de la Presidencia del Gobierno.
- (v) 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 vinculados al desarrollo de los trabajos.

V. PROPUESTA DE DINÁMICA DE TRABAJO

El GAM y el DPS establecen una forma de trabajo consensuada que permita completar los objetivos y plazos marcados.

Con carácter preliminar, desde el DPS se realizó la siguiente propuesta, con el objetivo de que fuera analizada y debatida en la primera reunión con el GAM.

- Se procuraría establecer un calendario de reuniones y entregas para el conjunto del ejercicio.
- En ese calendario, se establecería el tema a debatir en cada una de las reuniones. En todo caso:
 - Las reuniones entre el GAM y el DPS serían preferiblemente virtuales.
 - El DPS facilitaría por adelantado la documentación precisa para el debate de cada reunión.
- A la finalización de los trabajos, el GAM entregaría al DPS un documento único, en el que se recogerán las conclusiones del estudio y las posibles recomendaciones para el fortalecimiento metodológico en próximos ejercicios.
- Si las conclusiones no fueran unánimes, el documento reflejaría también los puntos de vista particulares que pudiera existir.
- Los miembros del GAM podrían designar a un/a coordinador/a que organice los trabajos internos y sirva como interlocutor/a principal con el DPS.
- El DPS proporcionaría al GAM un documento que recoja el contenido las exposiciones y debates que se produzcan en cada reunión. Este documento sería enviado, a modo de acta, con anterioridad a la celebración del siguiente encuentro para que pueda ser analizado, corregido y, en su caso, validado por los miembros del GAM.

El compromiso adquirido por el DPS con todos los participantes, así como con el GAM en su conjunto, es el de promover y respetar la máxima libertad y autonomía en el desarrollo de los trabajos, así como en la formulación de las correspondientes conclusiones y/o recomendaciones.

VI. PLAZOS Y CRONOGRAMA PROVISIONAL

La fecha de referencia para la finalización de los trabajos vinculados al ejercicio de rendición de cuentas fue el 15 de diciembre de 2020. Por ello, se adoptó el siguiente cronograma:

- 20 de noviembre, 12:30 horas: reunión de constitución del GAM.
- 27 de noviembre, de 13:00 a 14:30 horas: análisis del marco general y los *Compromisos*.
- 4 de diciembre, de 13:00 a 14:30 horas: análisis de las *Iniciativas* y el *Cumplimiento*.
- 11 de diciembre, de 13:00 a 14:30 horas: presentación de las conclusiones y recomendaciones, y debate final.

Los lunes anteriores a cada reunión, el DPS facilitó la documentación precisa para el correspondiente trabajo de análisis metodológico. En caso de necesitar información adicional, los miembros del GAM podrían solicitarla con carácter previo a la reunión, con la mayor antelación posible.

Los anteriores criterios y dinámicas (apartados I al VI) fueron aprobados por los miembros del GAM en la reunión constitutiva.

VII. RESULTADOS DEL ANÁLISIS METODOLÓGICO

A continuación, se resumen las principales recomendaciones realizadas por el GAM, en el ámbito del análisis metodológico y, por tanto, no verificador, como resultado de las cuatro sesiones de debate celebradas, diferenciando entre las que ya han sido incorporadas a las bases metodológicas del ejercicio de rendición de cuentas de diciembre de 2020 y las que serán valoradas para ejercicios posteriores. Estas últimas enumeran las distintas aportaciones o recomendaciones realizadas con independencia del menor o mayor grado de consenso que hayan generado dentro del Grupo. No se pondera la mayor o menor importancia de ellas.

A. RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE ANÁLISIS INCORPORADAS EN LAS BASES METODOLÓGICAS DEL EJERCICIO DE DIC-2020

- Se incorporan las apreciaciones sobre el encaje constitucional del ejercicio y en la relación legislativo y ejecutivo.
- Se señala la complementariedad del ejercicio de rendición de cuentas con otros mecanismos de control del Gobierno formalmente establecidos.
- Se vincula el ejercicio al concepto de gobernanza pública.
- Se hace referencia al carácter territorialmente compuesto o multinivel del Estado.
- Se pone en valor el carácter novedoso del ejercicio, no habiendo experiencias previas en España impulsadas por el propio Gobierno.
- Se incardina el ejercicio en el marco de los mecanismos de rendición de cuentas y se detallan las diferencias con la evaluación de políticas públicas.
- Se define con mayor detalle el concepto de rendición de cuentas y sus distintas dimensiones, integrando el ámbito material, subjetivo y territorial. Se incorpora asimismo la apreciación de hacer hincapié en el destinatario del ejercicio.
- Se añade la existencia de sanciones simbólicas o reputacionales implícitas al ejercicio.
- Se destaca que el ejercicio contribuye al aprendizaje institucional.
- Se incorporan matizaciones para diferenciar la labor del Grupo de Análisis del proceso de verificación externa.
- Se incorpora el concepto de datos abiertos a los principios del ejercicio.
- Se explicita el carácter periódico de la rendición de cuentas.

- Se matiza la definición del objeto del ejercicio.
- Se incorpora un apartado específico que desarrolla el proceso de trabajo seguido, al que se adiciona la difusión pública.
- Se amplía la explicación sobre la incorporación de nuevos compromisos.
- Se realza la trazabilidad de los compromisos, en particular los nuevos y los decaídos, así como la conservación en lo posible de clasificaciones anteriores por ejes temáticos.
- Se sistematiza con detalle la clasificación de los compromisos: naturaleza, origen, ámbito territorial y líneas directrices.
- Se redefinen los compromisos en función de su naturaleza, pasando a ser específicos o de acción continua.
- Se incorpora la necesidad de que las iniciativas tengan carácter sustantivo y se excluyen las iniciativas vinculadas al trabajo ordinario de los departamentos ministeriales, así como todas aquellas no vinculadas al cumplimiento de compromisos.
- Se especifican los numeradores y denominadores de las ratios de cumplimiento y se detalla el indicador de los compromisos en avance.
- Se cambia el término "dependiente de terceros" por "en tramitación por terceros".
- Se amplía la información relativa a la previsión de mecanismos para la divulgación de la rendición de cuentas.
- Se referencia el trabajo del GAM y la incorporación de buena parte de las consideraciones realizadas. Otras serán valoradas detalladamente para su posterior aplicación.

B. RECOMENDACIONES DEL GRUPO DE ANÁLISIS QUE SERÁN ESTUDIADAS PARA INCORPORAR EN EJERCICIOS POSTERIORES

- 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.
- 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.

- Algunos compromisos podrían homogeneizarse en cuanto a su denominación, dado que abarcan la misma cuestión o aspectos similares, como por ejemplo aprobar una Ley, un proyecto de ley, un anteproyecto, etc.
- En la categorización de los compromisos por su naturaleza, debería estudiarse la incorporación de una categoría "de proceso".
- Valorar la posibilidad de limitar el objeto de la rendición de cuentas a aquellos compromisos que hayan sido adquiridos formalmente.
- Valorar la posibilidad de, en un futuro, evaluar los efectos o impactos de los compromisos especialmente emblemáticos o prioritarios.
- Alinear los compromisos con la Agenda 2030.
- Delimitar el alcance del ejercicio en el ámbito del sector público empresarial.
- Deberían incorporarse con mayor detalle otras dimensiones de análisis, como la eficiencia o los actores implicados en el cumplimiento de los compromisos.
- Valorar la posibilidad de eliminar las fuentes de verificación de carácter divulgativo, como las notas de prensa de los ministerios.
- Detallar las medidas a adoptar en cuanto a la divulgación, comunicación y visibilización del ejercicio.
- 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.
- Incorporar cuál ha sido el coste del ejercicio de rendición de cuentas, tanto por parte del DPS como por parte de los ministerios.

CUMPLIENDO

Informe de rendición de cuentas
del Gobierno de España

Diciembre 2020



GOBIERNO
DE ESPAÑA