

# Las unidades de cumplimiento de compromisos del gobierno como instrumentos para la transparencia y rendición pública de cuentas: una mirada al caso de España Cumpliendo

CARMEN PINEDA NEBOT

CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO

Recibido: 14 de febrero de 2024. Aceptado: 8 de mayo de 2024.

*Resumen.* La rendición de cuentas pública se ha convertido, tal como la transparencia y la participación ciudadana, en un componente fundamental de las sociedades democráticas actuales. Reconociendo que existen diversos mecanismos y procesos para materializar la rendición de cuentas, el presente artículo aborda este concepto y habla de una de sus formas de materialización, las conocidas genéricamente como unidades de cumplimiento (*delivery units*). Se presenta la experiencia española reciente a nivel nacional llamada Cumpliendo y se reflexiona acerca de ella como un sistema y una metodología de seguimiento de compromisos asumidos por la Presidencia del Gobierno. En este trabajo se presentan la metodología y el funcionamiento de Cumpliendo y se valora y reflexiona sobre ello como estrategia de transparencia pública de la rendición de cuentas. En un apartado de cierre se abordan en clave crítica sus aciertos y las cuestiones que aún quedan por resolver. Se concluye que es necesario apostar por mejoras tecnológicas para ahondar en su dimensión participativa y brindar una mayor apertura a este sistema, y se hacen algunas recomendaciones para su despliegue.

.....

Carmen Pineda Nebot. Investigadora GEGOP-Universidad de Viçosa, Brasil (correo electrónico: carmenpinedanebot@hotmail.com | <http://orcid.org/0000-0001-6101-8560>).

César Nicandro Cruz Rubio. Investigador principal GIGAPP, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, España (correo electrónico: cesar.cruz.rubio@gigapp.org | <http://orcid.org/0000-0002-2881-9056>).

DOI: <https://doi.org/10.32870/rc.vi4.97> | Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional. 

*Palabras clave:* rendición de cuentas pública, unidades de cumplimiento, Cumpliendo, transparencia, España.

*Abstract.* Public accountability has become, like transparency and citizen participation, a fundamental component of today's democratic societies. Recognizing that there are various mechanisms and processes to materialize accountability, this article addresses this concept and talks about one of its forms of materialization, those known generically as delivery units (DU). The recent Spanish experience at the national level called Cumpliendo is presented and reflected on, as a system and methodology for monitoring commitments assumed by the presidency of the government. This work presents the methodology and operation of Cumpliendo and evaluates and reflects on it as a strategy for public transparency and accountability. A closing section critically addresses its successes and the issues that remain to be resolved. It is concluded that it is necessary to advance technological improvements to delve into its participatory dimension and to provide greater openness. Some recommendations are provided for its deployment.

*Keywords:* public accountability, delivery units (DU), Cumpliendo, transparency, Spain.

### *Introducción y aproximación metodológica*

En un mundo cada vez más complejo y lleno de incertidumbre, la *accountability* o rendición de cuentas se ha convertido en un componente fundamental de las sociedades democráticas (Schedler, 2004). Junto con la transparencia y la participación, la rendición de cuentas pública es un valor o principio clave para materializar gobiernos más abiertos e inclusivos. Y aunque, por distintas razones, se ha convertido en un fenómeno cultural que está dominando nuestras nociones tradicionales de gobernanza (Dubnick, 2014), al mismo tiempo sigue siendo un principio o valor esquivo, de difícil instrumentación en la práctica, con grandes retos asociados al diseño y desempeño de los mecanismos que se han configurado para su materialización.

Este artículo centra la atención en las llamadas unidades de cumplimiento (UC) o *delivery units*, entre ellas la experiencia española reciente llamada Cumpliendo, como sistema y metodología. De particular relevancia para este trabajo es el papel que las UC desempeñan o pueden desempeñar para impulsar modelos de transparencia pública y publicidad activa más ambiciosos, orientados a la rendición de cuentas pública.

Para hacer este trabajo se planteó una investigación cualitativa de tipo descriptivo,

basada en revisión documental. La identificación, la revisión y el análisis de información se llevaron a cabo entre mayo y noviembre de 2023. Las fuentes secundarias utilizadas incluyeron el contenido de los informes elaborados por el Grupo de Análisis Metodológico (GAM) de Cumpliendo —que contribuyó a configurar y dar vida a esta experiencia—, información sobre tales informes hallada en los medios de comunicación y una entrevista en profundidad realizada en noviembre de 2023 a uno de los responsables del proyecto, quien optó por el anonimato. La entrevista es la única fuente de información primaria de este artículo. Las respuestas del entrevistado fueron clave para sustentar algunas de las reflexiones y conclusiones, y están debidamente referidas.

El presente artículo inicia con una reflexión sobre el concepto de rendición de cuentas y su actual problemática, tanto en el aspecto conceptual como en la dificultad para su materialización. El segundo apartado se centra en las UC como innovaciones democráticas y sistemas o mecanismos innovadores para la rendición de cuentas, en su historia y sus experiencias. Entrando ya en materia, el tercer apartado se refiere a las particularidades y características del caso español de Cumpliendo,<sup>1</sup> su metodología y el papel del GAM. El cuarto aborda en clave valorativa algunos de sus logros y aprendizajes. En el apartado final se presentan las conclusiones y recomendaciones. A lo largo del artículo se hacen reflexiones asociadas a posibles futuras investigaciones vinculadas a este sistema y la información que genera.

### *Accountability o rendición pública de cuentas: concepto y problemática*

Para comenzar, al término anglosajón *accountability*, que se traduce como «rendición de cuentas», le ha costado encajar en otras culturas, y en los idiomas español y portugués no tiene una traducción fácil o directa (Campos, 1990; Pinho y Sacramento, 2009). Incluso en inglés su significado es elusivo, tiene límites vagos y su estructura interna es confusa (Schedler, 1999).

Quizá la definición clásica y más simple del concepto de rendición de cuentas es la de Bovens (2007): «la obligación de explicar y justificar una conducta». Trasladando el término a la vida democrática, se puede decir que es un principio o valor de actuación por el

.....

<sup>1</sup> Véase la URL <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx> (consultada el 15 de enero de 2024).

que los gobiernos tienen el deber de informar, explicar y justificar públicamente sus actos y decisiones para que la sociedad evalúe no sólo la asignación de recursos, sino también las acciones y los resultados de las políticas, los programas y las acciones propuestas e instrumentadas por los gobiernos.

En la traducción de *accountability* como «rendición de cuentas» hay subsumido históricamente un uso concreto, circunscrito fundamentalmente a *informar* o al acto de presentar reportes e información asociada a la ejecución presupuestaria, uso que restringe su ámbito a la transparencia asociada al control de recursos y su fiscalización, aunque el hecho de rendir cuentas —*be accountable*— no consiste en el mero acto de informar. Esta limitación ha llevado a una cierta confusión en cuanto a la concepción y el uso adecuado del término,<sup>2</sup> pues su significado ha tenido diferentes interpretaciones, algunas incorrectas o incompletas (Buta *et al.*, 2018). Por lo tanto, nos hallamos ante un concepto relativo, ya que dependiendo del país, el sector social o la disciplina académica, puede adoptar valores «débiles» o «fuertes» (Juárez *et al.*, 2015), es decir, más o menos ambiciosos, sobre su orientación, alcance y materialización en la práctica.

Según Mulgan (2000), es común tratar la *accountability* como un término complejo y camaleónico, por tratarse de una palabra que hasta hace unas pocas décadas se usaba raramente. Además, pasó de tener un significado relativamente restringido a convertirse en la actualidad en un término expansivo, ambiguo y a menudo enigmático, cuya importancia atraviesa diversos dominios.

La rendición de cuentas surge de una relación similar a la relación de agencia, que implica un contrato en el que una persona —principal— emplea a otra —agente— para realizar por su cuenta un servicio, lo cual implica delegar algún poder de decisión en el agente (Bovens, 2006; Jensen y Meckling, 2008; Mitnick, 2013). En esta relación el principal se reserva el derecho a exigir al agente que le rinda cuentas de su actividad.

Los autores que han definido el concepto de rendición de cuentas han identificado sus tres dimensiones o pilares básicos: transparencia, justificación y sanción (Schedler, 2004; Peruzzotti, 2008). Pero existe discrepancia en cuanto a su peso relativo, ya que se considera que no todas las dimensiones tienen el mismo nivel de exigencia. Para Schedler

.....

<sup>2</sup> Algunas veces se ha traducido como control, otras como fiscalización e incluso como responsabilidad (Juárez *et al.*, 2015).

(2004), por ejemplo, hay casos en que no están presentes las tres dimensiones, o lo están débilmente, pero a su juicio no por ello dejan de ser experiencias de rendición de cuentas. Otros autores, como Moreno *et al.* (2003), discrepan al considerar que sin sanciones no hay rendición de cuentas. Para otros, entre ellos Peruzzotti (2008), la transparencia es condición necesaria pero no suficiente en este tipo de experiencias.

Existen también diversas tipologías clásicas del término, como las de O'Donnell (1998<sup>3</sup>), Romzek e Ingraham (2000<sup>4</sup>), Isunza (2002<sup>5</sup>), Smulovitz y Peruzzotti (2000<sup>6</sup>), Bovens (2007<sup>7</sup>) y Merino y Ayllón (2010<sup>8</sup>). De acuerdo con Barreda y Cerrillo (2022), las

.....  
<sup>3</sup> Clásica tipología de rendición de cuentas vertical y horizontal. La vertical está compuesta por iniciativas que se llevan a cabo de forma individual o mediante algún tipo de acción organizada, colectiva o ambas, con referencia a quienes ocupan cargos estatales, sean electos o no. La horizontal se conforma por la existencia de agencias públicas cuya función es supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales.

<sup>4</sup> Diferencian cuatro tipos «primarios» de rendición de cuentas, que varían entre fuerzas internas y externas, y niveles más altos o más bajos de autonomía individual: 1) jerárquica, basada en la supervisión y, por lo tanto, con baja autonomía; 2) legal, basada en la fiscalización externa (auditorías) y estructuras legislativas; 3) profesional, basada en altos niveles de autonomía, en que los individuos basan sus decisiones en normas internas, y 4) política, basada en actores externos, como los electos y la opinión pública, entre otros.

<sup>5</sup> La rendición de cuentas transversal planteada por Isunza presenta todavía serias dificultades teóricas y metodológicas, y aún no se ha demostrado empíricamente su materialización y viabilidad en casos concretos (Wences, 2010, p. 85).

<sup>6</sup> Ellos proponen una modalidad de rendición de cuentas que denominan «social», la que conceptúan como un mecanismo vertical, aunque no electoral, de control de las autoridades políticas que descansa sobre las acciones de múltiples asociaciones de ciudadanos y movimientos y de los medios de comunicación.

<sup>7</sup> Bovens considera que en la rendición de cuentas existen tres elementos o etapas: en la primera, el actor está obligado a informar al foro acerca de su conducta y le proporciona información sobre su desempeño, sus resultados y procedimientos; en la segunda es necesario que el foro pueda interrogar al actor y cuestionar si la información es adecuada o la legitimidad de su conducta, y en

tipologías de este concepto atienden a tres criterios: 1) quiénes están obligados a rendir cuentas; 2) ante quiénes tienen que hacerlo, y 3) de qué deben dar cuentas.

Así, respecto a los actores obligados a la rendición de cuentas, Villoria (2020) establece dos tipos: la colectiva, que brinda toda una organización a sus principales, y la individual, en la cual cada miembro de una organización debe dar cuentas del cumplimiento de sus tareas, objetivos y responsabilidades. Sobre el segundo criterio, la clasificación más conocida y utilizada es la de O'Donnell (1998) de rendición de cuentas horizontal y vertical, la cual más tarde fue ampliada por Smulovitz y Peruzzotti (2000) con la llamada rendición de cuentas social, concepto en el que también se podrían ubicar otras tipologías, como las llamadas transversal, diagonal y, más recientemente, *accountability* pública. Por último, en cuanto al criterio de sobre qué se deben dar cuentas, Bovens (2007) identifica distintos elementos: 1) político, que incluye compromisos como el programa político de un partido y los objetivos de gobierno; 2) jurídico, que comprende obligaciones; 3) ético, referente a distintos estándares de conducta; 4) económico, relativo a la gestión del presupuesto asignado; 5) de calidad, en referencia a estándares de ésta en la gestión y actuación, por ejemplo el buscado con las cartas de servicio.

Ahora bien, más allá de las tipologías y los debates terminológicos, la práctica en clave internacional ha dado un impulso al desarrollo y la aplicación de este principio o valor en el marco del fomento de las políticas de apertura del gobierno, así como en las iniciativas de promoción del buen gobierno, buena gobernanza, ética e integridad pública. Aunque no es la única ni fue la primera en hacerlo, con el impulso de organizaciones internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP) el concepto adquirió una renovada dimensión, en la medida en que con su búsqueda se pretende impulsar la articulación de espacios colaborativos y abiertos que

.....  
la tercera el foro puede emitir un juicio sobre la conducta del actor, y en caso de que sea negativo, imponerle sanciones de algún tipo.

<sup>8</sup> Señalan tres componentes básicos en la rendición de cuentas: 1) dos actores involucrados; 2) un asunto sobre el que rinden cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno de los sujetos, y 3) un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto. También implica un marco jurídico y político de responsabilidades y obligaciones públicas, que se desprenden de los principios del régimen democrático.

permitan reforzar la supervisión —de forma transparente y con implicación del público o la ciudadanía— en el desempeño de los poderes públicos, los servicios públicos o en áreas clave de política pública, donde la rendición pública de cuentas exige no sólo una transparencia pública específica y de calidad, sino también espacios o instrumentos efectivos para una acción de gobierno más abierta a la ciudadanía y la sociedad civil; más sujeta, en definitiva, a un efectivo escrutinio público.

Visto como principio clave y central para la apertura, la experiencia de más de quince años de diseño e instrumentación de planes de acción en gobierno abierto en el mundo en torno a la OGP nos dice que la rendición de cuentas sigue siendo el principio de apertura menos atendido y desarrollado. En su informe global 2019, esta organización señaló que:

El gobierno abierto es mucho más que transparencia [...] La información que se transparenta debe ser útil, utilizable y utilizada para realmente mejorar el desempeño de los gobiernos. Más de dos terceras partes de los compromisos de OGP incluyen algún elemento de transparencia. Sin embargo, menos de una tercera parte hacen referencia a la rendición de cuentas. De ellos, cerca de la mitad no describen los medios a través de los cuales se logrará la rendición de cuentas (OGP, 2019).

Peters (2014) nos recuerda que la necesidad de rendir cuentas

se extiende más allá de asegurarse que las políticas sean implementadas como se espera [...] hay demandas por una mayor eficiencia, pero también de mejorar el rendimiento de las políticas. La rendición de cuentas es por ello un concepto que ha crecido en complejidad y dificultad, y también se ha vuelto más compleja de alcanzar.

Puesto que atender más demandas exige capacidades ampliadas, se podría intuir que las razones asociadas a su menor despliegue tienen que ver con elementos de desarrollo institucional, concretamente con la fortaleza ya existente del sector público donde se ponen en marcha. Pero también podrían asociarse a una cultura política históricamente desvinculada de estos procesos de control o vigilancia al poder. Quizá también sea por la «evasividad» conceptual antes referida y las dificultades de instrumentación por lo que, en la práctica, aún son pocos los gobiernos y las administraciones públicas que han

empezado a incorporar nuevos y ambiciosos mecanismos de rendición de cuentas en su funcionamiento.

Otra razón sería que, ante tan pocas experiencias, la academia no le haya prestado una atención más robusta a esta cuestión, ni se estén proponiendo instrumentos para analizar el diseño y la instrumentación de los mecanismos de rendición de cuentas en las instituciones públicas (Barreda y Cerrillo, 2022). Todo ello pese a que es considerada un principio básico del buen gobierno y la buena gobernanza y un parámetro muy importante para evaluar la calidad de una democracia (O'Donnell, 2004; Barreda, 2011; Barreda y Cerrillo, 2022).

Existen diversas maneras de materializar procesos de rendición de cuentas. Más allá de los mecanismos institucionales de tipo horizontal, es decir, controles entre poderes constituidos, así como aquellos asociados al control interno, seguimiento y monitoreo gubernamental, hay mecanismos e instancias que articulan como herramientas espacios de transparencia ampliada, de tipo focalizado, social y transversal, que favorecen la explicación y justificación de conductas que permiten controlar el poder, fundamentalmente espacios generados desde o en el contexto del poder ejecutivo. Estas herramientas incluyen las auditorías ciudadanas, la transparencia presupuestaria, la participación ciudadana y la evaluación de políticas públicas, entre otras, y en ellas se han hecho varios tipos de innovaciones democráticas para articular elementos deliberativos que ofrecen espacios robustos para la rendición de cuentas en políticas e intervenciones públicas sectoriales.

Algunas de estas herramientas se configuran o son identificadas como «innovaciones democráticas», definidas como:

todas las formas no electorales de los gobiernos representativos, las instituciones, los funcionarios electos y los representantes obligados a rendir cuenta de sus actos, es decir, responsables por sus acciones y omisiones, y susceptibles de ser interpelados. Las innovaciones democráticas orientadas a mejorar las instancias de rendición de cuentas pueden promover actividades tan diversas como el monitoreo del desempeño institucional, el divulgar información pública, la sanción de los agentes públicos y la supervisión de la prestación de servicios públicos (Pogrebinschi y Ross, 2019).

Como se argumenta más adelante, a pesar de sus características predominantes en tanto herramientas *top-down* de gestión y control interno, y bajo esta conceptualización

de innovaciones democráticas, se defiende que las UC cuentan con cierta familiaridad y pertenencia a este tipo de diseños institucionales innovadores, por lo que su consideración como herramientas para la apertura y, dentro de ella, la apertura atendiendo al principio o valor de la rendición de cuentas, se antoja viable y pertinente.

### *Unidades de cumplimiento: conceptualización, historia y funciones*

Se podría decir que ha sido la necesidad de solucionar problemas cada vez más complejos e intersectoriales y responder a mayores demandas ciudadanas —con lo que se consigue una mayor confianza y legitimidad— la que en gran medida ha condicionado a algunos gobiernos a crear las UC, sobre todo aquellos que buscan anticiparse voluntaria y proactivamente a suministrar información sin esperar a ser interpelados (Abellán y Pardo, 2023). Se trata, por lo tanto, de una respuesta de gobierno en clave de eficacia y transparencia a una clara necesidad de incrementar las capacidades de vigilancia, seguimiento y supervisión de lo prometido y lo que se ha logrado.

El origen de este tipo de mecanismos se remonta a los inicios del milenio. El modelo de UC fue concebido en clave nacional y creado en 2001 en el Reino Unido durante el gobierno de Tony Blair, y sustituido en 2010 por un ente distinto: la Prime Minister's Implementation Unit. Como diseños institucionales, las UC se han ido adoptando y adaptando desde su creación en varios países (Gold, 2017) a nivel nacional, entre otros Canadá en 2016 (Results and Delivery Unit), Estados Unidos (Performance.gov), Francia en 2019 (Baromètre des résultats de l'action publique), Italia (Monitoraggio dei provvedimenti attuativi del Governo), Colombia, Argentina, y recientemente en España por medio de la Unidad de Rendición de Cuentas y su sistema de UC Cumpliendo.

Existen diferencias importantes en los enfoques de UC adoptados por los distintos países. En el caso de Italia se ha formulado con una orientación sumamente influida por el derecho, enfocada en el control y la vigilancia de la instrumentación de los decretos. En el caso francés, su UC se incluyó como parte de una estrategia de modernización político-administrativa, y su propósito principal ha sido verificar el avance de las reformas de la transformación del Estado con un enfoque de proximidad.

En el mundo existen también experiencias de instrumentación de UC en gobiernos subnacionales. Podemos mencionar aquí, por ejemplo, una de las que más éxito han tenido: la de la ciudad de Baltimore (CitiStat), Estados Unidos, cuya experiencia se ha re-

plicado en un centenar más de ciudades del mismo país. En el caso de España existen experiencias destacadas, como la del gobierno de Aragón a nivel regional con su sistema VisualGob (véase Cruz-Rubio *et al.*, 2023), y a nivel local en la ciudad de Vitoria la rendición de cuentas del Plan del Mandato 2019-2023.

Es importante indicar que la razón principal para crear las UC es proporcionar adecuadamente información sobre instrumentación y resultados de compromisos y programas de gobierno. En el modelo administrativo clásico y tradicional suelen tener también funciones como apoyo a la gestión estratégica, control y mejora del desempeño, coordinación entre los diversos departamentos, comunicación, y de rendición de cuentas propiamente dicha.

Aunque algunas de estas funciones ya son realizadas por los gobiernos a pesar de la ausencia de una UC, lo novedoso, de acuerdo con lo indicado en la entrevista en profundidad, es lo que éstas aportan: una forma sistemática de afrontar los problemas que se especializa en conseguir resultados, la asignación ordenada de tiempos y papeles y el compromiso que adquieren con la consecución de los objetivos de largo plazo.

Este modelo permite, como señalan Lafuente y González (2018, p. 10), que el gobierno salga de prácticas reactivas y de corto plazo y utilice su capacidad de convocatoria para sacar adelante los procesos complejos pero necesarios para la transformación de las condiciones de vida de los ciudadanos.

De acuerdo con Cerrillo y Barreda (2021), la rendición de cuentas en las UC opera en dos sentidos. Por un lado, en el caso del gobierno, es éste especialmente el que rinde cuentas del cumplimiento de su programa frente a la ciudadanía; por otro, en el seno del gobierno, el responsable de cada departamento hace lo mismo ante el jefe de gobierno. Las sanciones que se prevén son de naturaleza política; en el caso del jefe, en las elecciones, y el cese del ministro cuando tenga un rendimiento deficiente.

Aunque en sus investigaciones han apreciado algunas diferencias en las páginas web de las UC que han analizado de gobiernos subnacionales de España, Barreda y Cerrillo identifican similitudes como que en todas ellas existe información sobre: 1) los compromisos de mandato o gobierno (normalmente distribuidos por áreas sectoriales y por Objetivos de Desarrollo Sostenible [ODS]); 2) las acciones o medidas contempladas y los recursos asignados; 3) la metodología seguida para realizar el análisis del estado de cumplimiento de los compromisos, y 4) los resultados de este análisis, presentados en forma

Figura 1 | Funciones de las unidades de cumplimiento



Fuente: Lafuente y González (2018).

de datos o visualizaciones —por ejemplo, con señales de semáforo que indican el grado de cumplimiento— e informes diarios de cumplimiento. Por otra parte, las diferencias identificadas son: 1) sobre la presentación de la información; 2) la existencia de algún actor independiente que participe en la validación de los resultados; 3) la información facilitada hace posible la explicación de las acciones del gobierno, pero no su justificación, pues no se vehicula a la participación ciudadana (Barreda y Cerrillo, 2022, 2023).

En cuanto a la metodología aplicada en las UC, se pueden identificar, en opinión de Cerrillo y Barreda (2021), cuatro grandes fases de trabajo: 1) organización del equipo de trabajo; 2) identificación de los objetivos principales del plan de gobierno; 3) delimitación de las acciones para alcanzarlos; 4) análisis del estado de cumplimiento de cada acción, y 4) publicación de resultados (con distintas periodicidades).

Sobre la medición empírica del impacto de las UC en la mejora de objetivos estratégicos poco se ha podido abundar, pues se trata de sistemas complejos y de hace poco tiempo. Por un lado, las experiencias son muy recientes y aún no se han cumplido los plazos establecidos para lograr los resultados. Por otro, como señalan Behn (2017), Gold (2017) y Scism *et al.* (2015), es difícil medir el valor agregado de las UC, ya que normalmente no tienen mecanismos internos —como evaluaciones de impacto— para conocer su efecto

(Lafuente y González, 2018). Pese a ello, estos autores advierten que las UC tienen efectos muy positivos en el ejercicio y la efectividad de los gobiernos, con importantes resultados tanto intermedios como finales.

Los documentos de Lafuente y González (2018) y Delivery Associates (2018) identificaron también algunos elementos que, desde su perspectiva, contribuyen al éxito de las UC, a saber: 1) apropiación del modelo por el jefe del gobierno; 2) selectividad al elegir las prioridades y firmeza para mantenerlas; 3) objetivos realistas; 4) comenzar al inicio del mandato; 5) contar con un equipo técnico cualificado; 6) contar con herramientas para recolectar información de calidad, y 7) rendir cuentas sobre las prioridades de los ciudadanos. Algunas de estas dimensiones se reiteran en otros análisis que reflexionan sobre los factores de éxito de determinadas innovaciones democráticas para la eficacia pública, la integridad y la apertura (véase, por ejemplo, la propuesta metodológica para analizar innovaciones en participación en compras públicas de Cruz-Rubio, 2020), por lo que una línea de investigación en la materia podría ser explorar de qué forma y hasta qué punto las UC y otro tipo de diseños innovadores orientados a la apertura institucional comparten factores explicativos asociados a su éxito o fracaso.<sup>9</sup>

#### *Caso del gobierno de España: Cumpliendo<sup>10</sup>*

Como unidad de cumplimiento (UC), Cumpliendo nace durante el primer mandato del presidente Pedro Sánchez. Él accedió a la Presidencia del Gobierno de España mediante una moción de censura contra Mariano Rajoy en 2018; por falta de una mayoría suficiente para gobernar, tuvo que convocar a elecciones generales en 2019 para volver a ganarlas, planteando así el primer gobierno de coalición de su país. Antes del inicio de la pandemia de covid-19, se conformó un gobierno de coalición entre el Partido Socialista Obrero Es-

.....  
<sup>9</sup> Cruz-Rubio (2020) identifica en su estudio comparativo estas dimensiones: 1) equipos de trabajo con el talento y las destrezas apropiadas; 2) planificación para la ejecución realista; 3) atención del gobierno al más alto nivel y respaldo permanente de la alta dirección; 4) cargas y beneficios claramente definidos para los actores implicados, y 5) una efectiva gestión del cambio por parte del equipo de trabajo.

<sup>10</sup> Esta sección se basa mayormente en los informes de rendición de cuentas de Cumpliendo, disponibles en la web del Ministerio de la Presidencia (Presidencia del Gobierno, 2020, 2021, 2022).

pañol (PSOE) y Unidas Podemos (UP), que en muchos sentidos necesitaba otros refuerzos institucionales para ganar confianza pública, avanzar en transparencia y, siguiendo a Beetham (1991), reforzar la legitimidad del gobierno de coalición, una legitimidad asociada a las dimensiones sustantivas de *conformidad legal* y la *evidencia de rendimientos*.

En su discurso de investidura, Sánchez señaló que uno de los grandes desafíos de la legislatura era «combatir la desafección política ciudadana con ejercicios claros de transparencia, mecanismos estrictos de control y garantías en la rendición de cuentas». Con ello, su propósito no sólo era rendir cuentas de sus acciones de gobierno, sino hacerlo con las mayores garantías. Se creó el Departamento de Planificación y Seguimiento (DPS) de la actividad gubernamental, que dependía del Gabinete de Presidencia, y posteriormente, con la reestructuración de la Presidencia del Gobierno en julio de 2021, se creó la Unidad de Rendición de Cuentas —actual responsable de Cumpliendo—, formada por un jefe, un vocal asesor, dos asesoras, dos asesores técnicos y otro más a cargo de la aplicación TELEOS, la plataforma informática asociada a Cumpliendo, que se describe más adelante.

Para elaborar el proyecto Cumpliendo se analizaron experiencias internacionales y nacionales, entre las que destacan las de Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá, Chile, Colombia y el gobierno de Aragón; se identificaron sus trayectorias en materia de rendición de cuentas gubernamental, principalmente desde los centros de gobierno. De acuerdo con las respuestas obtenidas en la entrevista en profundidad, el análisis de los modelos mencionado anteriormente y la valoración de sus ventajas e inconvenientes, ninguno de ellos sirvió como fuente principal de inspiración, pues se entendió que la rendición de cuentas del gobierno de España cuenta con perfiles característicos que le son propios, ya que aborda sistemáticamente los «compromisos» del gobierno y no se centra exclusivamente en un conjunto de objetivos estratégicos considerados más relevantes, como lo hace Francia. Además, a diferencia de otros modelos nacionales, el proyecto de UC Cumpliendo planteaba tres dimensiones o niveles de aproximación a la rendición de cuentas,<sup>11</sup> como se ve más adelante.

.....  
<sup>11</sup> Para la Presidencia del Gobierno (2020), «el objetivo principal de la rendición de cuentas es reivindicar el valor de la palabra dada, como motor y como horizonte de la acción del gobierno [...] además de ser un proceso por el que el gobierno y los distintos departamentos ministeriales sean

De acuerdo con la Presidencia del Gobierno, los principios en los que se basa esta rendición de cuentas son nueve: 1) es global y compartida; 2) es omnicomprendensiva; 3) es dinámica; 4) ha sido realizada con rigor metodológico; 5) permite mantener la trazabilidad de los compromisos; 6) la información de los informes es pública, transparente y accesible para todos; 7) el proceso se realiza de forma continuada y periódicamente durante toda la legislatura; 8) se utilizan fórmulas de verificación externa, y 9) se trata de evitar la manipulación de los resultados alcanzados.

### Fases de desarrollo y metodología

Las fases seguidas para la puesta en marcha de Cumpliendo fueron tres: 1) establecimiento del marco teórico, mediante un análisis de las experiencias comparadas realizado con apoyo de los expertos del GAM; 2) determinación del objeto de la rendición de cuentas de Cumpliendo, tema sobre el que se decidió incluir, una vez conocidas las propuestas presentadas por el presidente del gobierno en la sesión de investidura, los acuerdos suscritos con las fuerzas políticas que permitieron la investidura y los compromisos de los ministros en las Cortes, y 3) diseño y desarrollo de los procesos metodológicos y las herramientas para el seguimiento y monitoreo.

En esta última fase se definieron y desarrollaron estos cuatro procesos metodológicos:

1. *Identificación y sistematización de los compromisos adquiridos al comienzo de la legislatura.* De acuerdo con la metodología de Cumpliendo, los «compromisos» son las unidades de análisis básicas asociadas al desempeño y su rendición de cuentas. Por ello, el primer e importante paso fue definir qué era un compromiso y qué no lo era. Se determinó que compromiso es todo aquel pronunciamiento, obligación, promesa o manifestación expresada explícitamente por el gobierno con el fin de responder a un problema público específico (Presidencia del Gobierno, 2020).

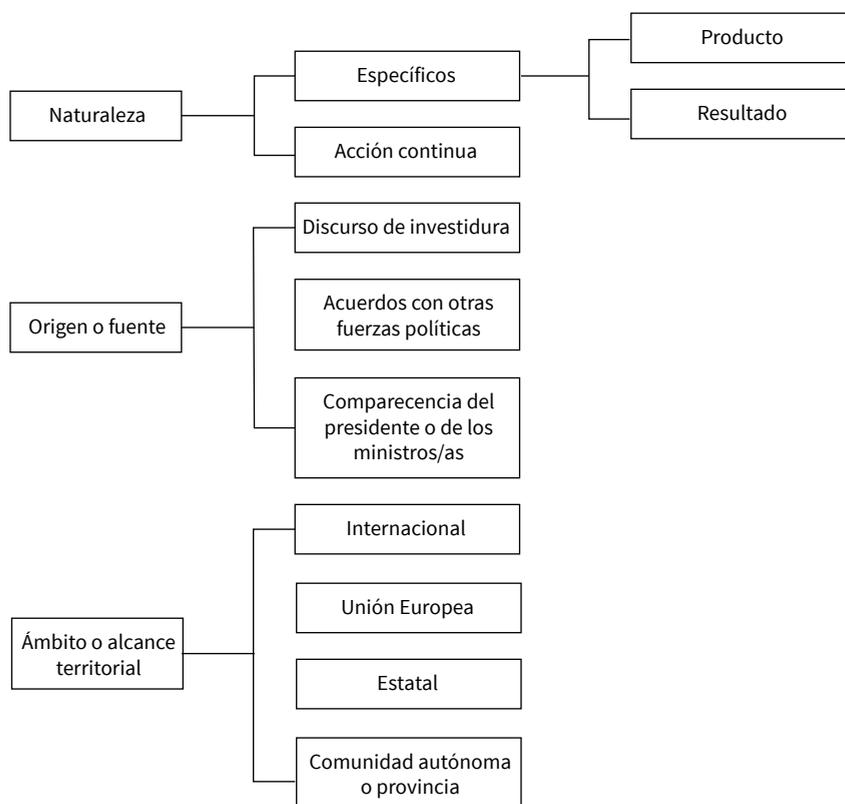
No toda declaración es un compromiso, y tampoco lo es todo aquello que entra en la gestión ordinaria de los departamentos ministeriales. Aquí se plantean dos dificultades metodológicas; la primera se asocia a la fuente y la segunda a la mutabilidad

.....

capaces de generar conocimiento, comprender el entorno y aprender [...] facilitando este flujo de información un mejor desempeño gubernamental y la posibilidad de realizar cambios que se perciban necesarios».

de los compromisos. Para entender que se trata de un compromiso se debe contar con una fuente de verificación cierta y concreta, ya sea verbal o escrita. Respecto a la segunda, puesto que las necesidades y los problemas públicos no son estáticos sino dinámicos y cambiantes, se considera necesario actualizar los compromisos<sup>12</sup> y depurar algunos existentes porque estén duplicados o por la aparición de nuevos

Figura 2 | Clasificación de los compromisos



Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2020.

.....  
<sup>12</sup> Ejemplos claros de ello han sido la pandemia de covid-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania.

compromisos más amplios que engloben otros anteriores.<sup>13</sup> Al ser heterogéneos los compromisos y responder a fuentes, ámbitos y naturaleza diferenciadas, en la metodología de Cumpliendo se define una clasificación básica (véase la figura 2).

Con ello, en el primer semestre de 2021 se integraron en el mapa de compromisos las 212 medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR), clasificadas por ejes transversales (España verde, España digital, España sin brechas de género, España cohesionada e inclusiva y otros) y un análisis de los compromisos desde la óptica de los ODS. Debido a las consecuencias de la guerra entre Rusia y Ucrania, en el segundo semestre de 2022 se incorporaron 19 compromisos nuevos, diez de ellos presentados por el presidente del gobierno en el Debate del estado de la nación del 12 de julio de dicho año.

2. *Establecimiento de la forma en que se incorporarán nuevos compromisos o se redefinirán y decaerán algunos de los existentes.* Para cumplir los compromisos es necesario analizar las iniciativas que se toman para ello, que son todas aquellas medidas, acciones o decisiones públicas que dan inicio a un proceso o movilizan recursos para abordar una necesidad o un problema público. Para encontrar las iniciativas llevadas a cabo por el gobierno, los responsables del proyecto deben acudir a distintos canales de información públicos, bien sean formales, como las referencias del Consejo de Ministros y el *Boletín Oficial del Estado* (BOE), o divulgativos, como notas de prensa que se suben a las páginas web oficiales o las publicaciones en las cuentas oficiales de las redes sociales.
3. *Incorporar los objetivos expresados por el presidente del gobierno y seguir su evolución.* El análisis del cumplimiento consiste en determinar el grado de consecución de los productos, las acciones o los resultados comprometidos.

En la metodología se definen tres estados asociados a los compromisos: 1) activados, y entre los mismos, en proceso o cumplidos; 2) no activados, es decir, no iniciados, y 3) decaídos.

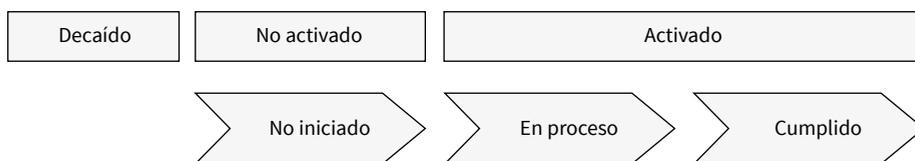
En cuanto a los compromisos activados, hay varios subestados del proceso desde que se activa hasta que se termina: en proceso con avances, en proceso sin avances y

\*\*\*\*\*

<sup>13</sup> En la metodología se determina que los compromisos depurados deben figurar en los informes con una explicación sobre la modificación.

en tramitación por terceros. El primero significa que durante el semestre de referencia se han llevado a cabo iniciativas o acciones; el segundo, que aun cuando se ha desarrollado alguna actividad, no ha sido en ese semestre, y la tramitación por terceros se produce cuando la actividad que permite el cumplimiento del compromiso no corresponde únicamente al gobierno porque esté fuera de su ámbito de competencias.

Figura 3 | Estados en que se pueden encontrar los compromisos



Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2020.

Un punto importante en la metodología es cómo se toma la decisión de que los compromisos se consideran cumplidos. En el caso de los compromisos específicos, es cuando se obtiene el producto o resultado explicitado. Más complejo es en el caso de los compromisos de acción continua, ya que son formulados de manera más abstracta y precisan de una actuación sostenida en el tiempo, por lo que no plantean una meta concreta y medible, en este caso se consideran cumplidos cuando se han desarrollado iniciativas relevantes tendentes a alcanzar los objetivos planteados. Son compromisos decaídos cuando el gobierno los descarta expresamente, bien sea por un cambio en sus prioridades o como consecuencia de acuerdos internacionales que los dejen sin efecto. Los compromisos decaídos desde el inicio de la legislatura representan sólo el 0.8% del total de los compromisos adquiridos.

Con el fin de posibilitar el análisis de los compromisos y su cumplimiento desde diferentes ópticas, atendiendo las recomendaciones del GAM, en el primer semestre de 2021 se realizó en Cumpliendo una nueva desagregación por funciones del gobierno y se mejoró la visualización y presentación de la información en el *microsite*, incluyendo diferentes clasificaciones de los compromisos.

Otro elemento muy importante fue el desarrollo por el DPS de la aplicación

TELEOS, plataforma y sistema informático que, de acuerdo con la Presidencia del Gobierno de España (2021), sirve: 1) como instrumento para dar seguimiento a la acción del gobierno y repositorio de toda la información; 2) como plataforma para compartir de manera ágil y segura la información con los ministerios, y 3) como panel para analizar la evolución del cumplimiento de los compromisos.

4. *Difundir públicamente el ejercicio de rendición de cuentas, adaptándolo a los diversos públicos.* Esta etapa es muy importante, y central desde la perspectiva de la rendición pública de cuentas, pues permite la divulgación de los resultados asociados a los compromisos adquiridos por el gobierno. La difusión de resultados se realiza cada seis meses. Para ello, después de analizar la información obtenida, la Unidad de Rendición de Cuentas redacta un informe en el que se detalla el porcentaje de los compromisos que están en proceso sobre el total de los mismos, un análisis por líneas directrices, otro desagregado de la acción del gobierno a nivel territorial y una previsión del grado de cumplimiento en el siguiente semestre. Además, se incorporan las conclusiones y recomendaciones que hace el GAM asociadas a tales valores, las que se refieren más adelante.

Con carácter de previo a su presentación pública, el presidente del gobierno presenta este informe semestral en el Consejo de Ministros, que se cuelga en la web de Presidencia del Gobierno ([www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)), donde tanto el informe como los datos se ponen a disposición de la ciudadanía. Posteriormente, el presidente comparece ante distintos agentes y colectivos de la sociedad civil para presentar cada semestre los informes. Conforme se va consolidando la rendición de cuentas, se amplía la actividad divulgativa a un número mayor de agentes sociales con el fin de favorecer el debate y la deliberación pública, así como hacia gobiernos de otros países y a foros multilaterales especializados.

Más adelante ahondaremos en los aspectos que aún se deben mejorar en el diseño de Cumpliendo como estrategia asociada a una mayor conexión con la ciudadanía, pues su formulación y despliegue inicial ha estado lejos del público. El GAM recomendó en el informe de junio de 2021 incorporar mecanismos de participación ciudadana en el proyecto, tanto para determinar la suficiencia y adecuación de los indicadores como para identificar prioridades o valorar la utilidad de la rendición de cuentas, explorando para ello rutas consultivas y de colaboración en el diseño y la determinación de prioridades. La

Unidad de Rendición de Cuentas, atendiendo esta recomendación del GAM, ha llevado a cabo un análisis de las percepciones de las entidades de la sociedad civil que trabajan sobre el tema del ejercicio desarrollado por el gobierno y los aspectos que pueden ser mejorados o fortalecidos; no obstante, los hallazgos aún son manejados en clave interna y su acercamiento en principio sólo se ha limitado a estos agentes especializados.

### Sobre los expertos del GAM

En el contexto de la elaboración de una metodología para la rendición de cuentas, el Departamento de Planificación y Seguimiento decidió crear un grupo independiente de expertos denominado Grupo de Análisis Metodológico, formado por académicos de universidades públicas, para que acompañaran en el diseño y las mejoras y reflexionaran sobre la metodología utilizada, con el propósito de garantizar al máximo la coherencia y el rigor para hacer un trabajo fiable, objetivo y verificable externamente. El GAM estaba formado al principio por nueve miembros de la comunidad académica especializados en políticas públicas, con equilibrio de género, pluralidad disciplinar y diversidad territorial en cuanto a las universidades de origen; se estableció para el DPS y el GAM una forma de trabajo con los objetivos y plazos marcados. En el primer semestre de 2021 se incorporaron tres nuevos miembros al GAM; analizaron el conjunto de documentos sobre los fundamentos metodológicos y el procedimiento diseñado por los miembros del DPS y presentaron sus comentarios y recomendaciones.

Conviene destacar la similitud del GAM con otros cuerpos de expertos enfocados en analizar y proponer mejoras metodológicas asociadas a compromisos gubernamentales como medio para robustecer y dar coherencia y legitimidad a procesos de seguimiento y evaluación.<sup>14</sup>

.....

<sup>14</sup> Al respecto, se pueden citar grupos de expertos similares en funciones y objetivos como el Panel Internacional del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM), de la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership, OGP), aunque tal panel tiene además el propósito de velar por la independencia e imparcialidad del sistema de evaluación de compromisos en clave internacional y multiactoral.

*Algunos resultados reportados por Cumpliendo*

A causa de la celebración de elecciones generales el 21 de julio 2023, no se ha presentado el último informe Cumpliendo de rendición de cuentas, para el primer semestre de dicho año. Pero aun así es importante dar a conocer en este trabajo algunos datos generales de avance publicados en el último informe, correspondiente al segundo semestre de 2022.

En términos generales, en el cuadro 1 se puede ver que el número total de compromisos incluidos es de 1 513, se ha conseguido cumplir el 66.8% y se espera llegar al 72.9% a finales del primer semestre de 2023. Tal porcentaje es más alto si tenemos en cuenta los compromisos del discurso de investidura y el acuerdo de coalición del PSOE con UP. Y aumenta hasta el 98% si se añaden a los compromisos cumplidos aquellos activados. En cambio, el porcentaje es más bajo, el 52.5%, en el caso de los compromisos relacionados con el PRTR, quizá porque son más complejos, los objetivos son a más largo plazo y existe un actor externo, la Unión Europea (UE).

En el cuadro 2 se observa la evolución del número y los porcentajes de cumplimiento de los compromisos adquiridos en 2021 y 2022. De esta información se deduce que el porcentaje medio de cumplimiento anual de compromisos fue de alrededor del

Cuadro 1 | Balance de cumplimiento de los compromisos adquiridos,  
31 de diciembre de 2022

Fuente de compromiso	Número de compromisos	Compromisos cumplidos	Previsión de compromisos cumplidos a junio 2023
Discurso de investidura	239	73.2%	80.3%
Acuerdo de coalición progresista	428	68.9%	75.9%
PSOE-UP			
Otros acuerdos de investidura	161	57.8%	60.9%
Compromisos relacionados con el	316	52.5%	61.1%
PRTR			
Manifestaciones y declaraciones públicas	747	73.9%	79.7%
Global	1 513	66.8%	72.9%

Fuente: Adaptado del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

Cuadro 2 | Balance del número y los porcentajes de cumplimiento de los compromisos adquiridos, 2021 y 2022

Fuente de compromiso	Núm. dic. 2021	Núm. dic. 2022	Nuevos 2022	Cumplimiento en diciembre de 2021	Cumplimiento en diciembre de 2022	Cumplimiento en 2022
Discurso de investidura		239		50.2%	73.2%	23.0%
Acuerdo de coalición progresista PSOE-UP		428		44.4%	68.9%	24.5%
Otros acuerdos de investidura		161		41.6%	57.8%	16.2%
Compromisos relacionados con el PRTR		316		27.5%	52.5%	25.0%
Otras fuentes	715	747	32	48.3%	73.9%	25.6%
Global	1 481	1 513	32	42.7%	66.8%	24.1%

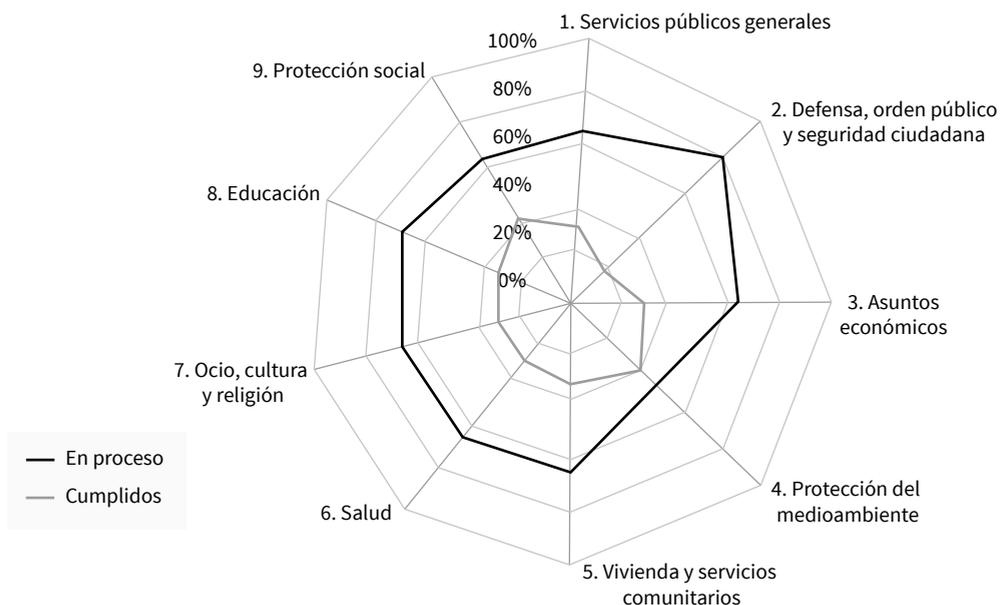
Fuente: Adaptado del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

24% en 2022. Puesto que en 2021 fue del 20%, si se mantuviera un ritmo similar a finales de 2023 se podría conseguir un cumplimiento global de los compromisos del 77%, del 83% en los compromisos de investidura y del 79% en el acuerdo de coalición progresista PSOE-UP.

En la gráfica 1 se puede ver el cumplimiento de los compromisos de acuerdo con la Clasificación de las Funciones de Gobierno (Classification of the Functions of Government, COFOG), una taxonomía homologada a nivel internacional que permite ordenar las intervenciones públicas según su finalidad y propósito. El porcentaje global es del 66.8% de cumplimiento, y tienen mayores porcentajes de cumplimiento las funciones de defensa, orden público y seguridad ciudadana, con un 78%, y la proporción menor, del 53.5%, corresponde a la función de protección del medioambiente.

En lo que respecta a la evolución de los compromisos adquiridos en la legislatura, en

Gráfica 1 | Cumplimiento de los compromisos por funciones de gobierno

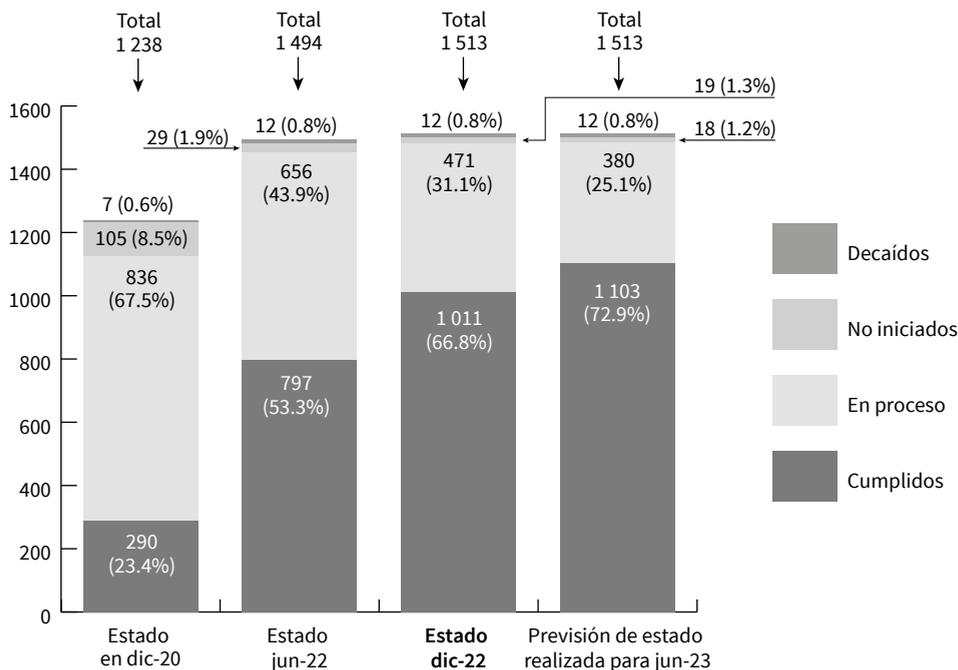


Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

la gráfica 2 se ve que el 98% de ellos están activados. Aunque se observa cierta ralentización en la evolución del cumplimiento para el siguiente semestre —en el que no se mostraron datos debido a la celebración de elecciones generales—, a consecuencia en buena medida del impacto de los nuevos compromisos, especialmente los procedentes del PRTT y los recientemente adquiridos a raíz de la crisis de la guerra entre Rusia y Ucrania, con un mayor horizonte de cumplimiento.

Puesto que al estudiar la dinámica de las políticas importan el ritmo y la secuenciación de eventos (Pierson, 2000), y que el tiempo no es un medio libre de fricciones en el cual pasan todos los procesos importantes sino un factor explicativo, y que por mérito propio es necesario para explicar el cambio (Rayner, 2009), una valoración más detallada de esta información podría ser muy relevante para contrastar hipótesis sobre las dinámicas de avance y cumplimiento asociadas a determinadas agendas, los tiempos y las prioridades gubernamentales, y cómo se materializan éstas a lo largo de la legislatura y se con-

Gráfica 2 | Evolución de los compromisos



Fuente: Anexo 1 del Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España, diciembre de 2022.

solidan los cambios en las políticas públicas. Esta valoración también permitiría conocer con más detalles cómo funciona en clave temporal cada ministerio en la consecución de tales agendas y prioridades, y de esta forma, contar con información clave para corregir o calibrar medidas y actuaciones. Sistemas como Cumpliendo y la información que genera sistemáticamente permitirían hacer este tipo de estudios.

### Algunas conclusiones de cierre

Aún es difícil conocer la evolución que podrá tener Cumpliendo como herramienta para la rendición pública de cuentas y sistema clave de la UC a nivel nacional. En este sentido, se trata de una iniciativa novedosa en la historia de la democracia española, ya que por primera vez se realizan informes de avances de gobierno en el cumplimiento de los com-

promisos adquiridos desde el comienzo de una legislatura con base en un análisis sistematizado y metodológicamente robusto.

Por medio de esta iniciativa, el gobierno de Pedro Sánchez ha buscado generar legitimidad, transmitir confianza en las instituciones y mejorar el conocimiento de la acción del gobierno. Sin embargo, debido a las dificultades existentes durante este periodo, tanto en clave doméstica como internacional (epidemia de covid-19, erupción del volcán en la isla El Hierro, guerra Rusia-Ucrania, etc.), no se han conseguido todos los objetivos deseados.

El modelo se reforzó con la creación del GAM, formado por personas que operan como una comisión independiente experta, estable y desinteresada. Este grupo ha aportado mucho en brindar mayor robustez metodológica y de diseño a Cumpliendo; se encarga de modular el procedimiento, emitir recomendaciones y prefigurar una imagen de información integrada (Mintzberg, 1992; Subirats *et al.*, 2008).

Otro punto muy positivo del modelo es que utiliza un formato gráfico, accesible y con traducción al inglés y el francés. Se advierte que su contenido se acerca a la filosofía de un lenguaje claro y una clasificación de estadios, sencilla, clara y de fácil comprensión, pues se aleja de formulaciones o presentaciones muy técnicas y de difícil asimilación para la ciudadanía y públicos más amplios.

Un aspecto positivo más es que publica en una base de datos descargable la totalidad de los compromisos, sus clasificaciones, todas las iniciativas desplegadas. También las fuentes de verificación, para comprobar de forma fehaciente que las medidas efectivamente se han producido; las condiciones de cumplimiento, que establecen desde un inicio qué debe producirse para considerar cumplido un compromiso.<sup>15</sup>

Con tales avances, y desde una perspectiva que defiende la apertura como valor y principio institucional clave de reforzamiento democrático, también convendría indicar los temas aún no resueltos vinculados a este sistema, pues aunque en clave de transparencia Cumpliendo parece remar en esa dirección, el principal reto para consolidarlo descansa

.....  
<sup>15</sup> Las URL de los últimos reportes con acceso a estos formatos estructurados están en <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-i-semester-2022.aspx> y <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas-diciembre-2022.aspx> (consultadas el 15 enero de 2024).

precisamente en el necesario reforzamiento de la parte pública y ciudadana que garantice una mayor apertura y relevancia. En muchos sentidos, entendemos que su diseño y configuración inicial, desde una perspectiva *top-down* y estructurada en la misma Presidencia del Gobierno, ha brindado grandes oportunidades de despliegue exitoso, pero también tiene una serie de limitaciones como innovación democrática, y la más evidente se asocia precisamente a que no conecta con el público y la ciudadanía, a la que se debe. Cabe recordar que las innovaciones democráticas exigen habilitar espacios de apertura para que la ciudadanía pueda participar e interactuar en la gestión y el control de lo público.

Por ello se necesita ahondar en la dimensión participativa de Cumpliendo, para darle mayor apertura y consolidarlo como un sistema público de rendición de cuentas ya que, como sistema de UC, contiene los elementos imprescindibles de una política de transparencia pública. Así, con visión crítica, se podría indicar que la participación de ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el periodismo debe reforzarse con claridad para mejorar el alcance, el control y la utilización de esta información por parte de los actores externos al gobierno, y que les llegue más y mejor información a estos colectivos. También, que sea usada y revisada, y la validación de los datos opere mediante canales múltiples y transparentes, con la implicación y supervisión de entidades externas al gobierno. Un medio reforzado que certifique que el estado de cada compromiso está definido con arreglo riguroso a la metodología y sus parámetros, y que su logro, una vez valorado, es coherente con las iniciativas del gobierno y sus propósitos.

Estos pasos suponen no sólo tiempo sino también capacidades técnicas, de personal y legales, entre otras, para articular estos espacios y habilitar un uso interactivo de la parte pública del sistema, con lo cual se va más allá de la presentación de un informe, la publicación de datos estructurados o el desarrollo de un panel de visualización interactivo. Los responsables del proyecto son conscientes de tales limitaciones, y el informante entrevistado indicó que existe la necesidad de una mayor difusión, la reducción de los tiempos en que se hace pública (menos de seis meses) y el uso de canales de comunicación más directos, como las redes sociales.

Junto con el uso de redes sociales y la celebración de eventos de socialización y presentación, una posible recomendación asociada a este desafío es que se avance en la evolución de TELEOS para permitir su uso como sistema gestor de contenidos web (Content Management System, CMS), que tenga una parte pública y habilite a cualquier persona

registrada en el sistema a saber, mediante registro de *logs*, cuándo y quién actualiza la información; a hacer búsquedas personalizadas, guardarlas; a generar reportes personalizados de cumplimiento y socializarlos; a interactuar con otros creando comunidades de usuarios; a hacer preguntas a los responsables del sistema, solicitar información adicional de contraste, aportar evidencia que luego pueda ser contrastada y, en su caso, usada como tal en Cumpliendo. Este tipo de funcionalidades no son extraordinarias, pues se vinculan a cualquier CMS (por ejemplo un CMS como WordPress, de uso generalizado).

En definitiva, transformar TELEOS en un sistema capaz de enriquecerse con interacciones externas al gobierno crearía comunidad y ganaría en legitimidad. Un sistema abierto al público, potencialmente incardinado hacia otras iniciativas de igual relevancia para la apertura como, por ejemplo, dentro de Hazlab,<sup>16</sup> un laboratorio virtual de innovación para la participación que pueda usarse como interfaz tecnológica transparente para informar, explicar y justificar públicamente los compromisos del gobierno para que la sociedad pueda «dar valor a la palabra dada» y a las acciones y los resultados de las políticas, los programas y las acciones propuestas e instrumentadas. Este avance sería, sin duda, la consolidación de un sistema metodológicamente robusto diseñado e instrumentado en tiempos de pandemia, y que podría ser una iniciativa ejemplar de apertura del gobierno.

Se advierte que es necesario avanzar en un proceso de institucionalización normativa,<sup>17</sup> que obligue a futuros gobiernos a someterse a escrutinio y control de su actividad y sus logros desde una perspectiva global, integral y que abarque al conjunto del gobierno. El objetivo es que el modelo trascienda a posibles cambios en la presidencia o en el grupo político en turno.

Aunque no ha conseguido llegar ampliamente a la ciudadanía como se deseaba e indicó el responsable entrevistado, se debe decir que Cumpliendo es el único proyecto de UC que menciona con frecuencia la palabra ciudadanía, como destinataria final de la rendición de cuentas y de cumplimiento de los compromisos, lo que muestra que existe congruencia en el objetivo de aproximar el gobierno a la ciudadanía y reducir la brecha

.....

<sup>16</sup> Véase la URL <https://www.hazlab.es/> (consultada el 15 de enero de 2024).

<sup>17</sup> Durante la realización de este trabajo el gobierno reportó que este proceso está previsto para su despliegue próximo.

entre representantes y representados, y con ello reducir la desafección política existente. Los pasos dados y los logros alcanzados hasta ahora hacen pensar que este sistema y el equipo que lo impulsa buscarán avanzar en tal dirección y explorar el diseño de mejoras e innovaciones para acrecentar su presencia, impacto y cercanía a los ciudadanos. Para ello quizá se necesiten más medios económicos y humanos.

### Referencias

- Abellán, M. A y Pardo, G. (2023). Instrumentos de rendición de cuentas. Los casos de España, Italia y Francia en perspectiva comparada. En Hernández-Moreno, J. y Ares, C. (coords.), *Gobernanza y administraciones territoriales para la próxima generación* (pp. 275-300). Madrid: INAP.
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (2019). Rendición de cuentas del Plan del Mandato 2019-2023. <https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wbo21/contenidosEstaticos/adjuntos/es/65/68/86568.pdf>
- Barreda, M. (2011). La calidad de la democracia. Un análisis comparado de América Latina. *Política y Gobierno*, 18(2), 265-295.
- Barreda, M. y Cerrillo i Martínez, A. (2022). Rendición de cuentas de los gobiernos autonómicos: una visión comparada. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, GIGAP. Madrid, España, 21-23 de septiembre de 2022.
- Barreda, M. y Cerrillo i Martínez, A. (2023). Midiendo la rendición de cuentas de la acción de gobierno: un análisis de las comunidades autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 202, 137-169. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.202.05>
- Beetham, D. (1991). *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke, RU: Macmillan.
- Behn, R. (2017). How scientific is the «science of delivery»? *Canadian Public Administration*, 60(1), 89-110.
- Bovens, M. (2006). Analysing and assessing public accountability. A conceptual framework. Utrecht University, European Governance Papers.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework 1. *European Law Journal*, 13, 447-468.
- Buta, B. O., Texeira, M. A. C. y Schurgelies, V. (2018). Accountability nos atos da administração pública federal brasileira. *Pretexto*, 9(4), 46-62.

- Campos, A. M. (1990). Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50.
- Cerrillo i Martínez, A. y Barreda, M. (2021). *Estudi sobre els portugues de bon govern i rendició de comptes*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Cruz-Rubio, C. N. (2020). *Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: marco conceptual, análisis de casos y factores de éxito*. Reporte de investigación para Hivos e ILDA. La Haya: Países Bajos.
- Cruz-Rubio, C. N., Ramírez-Alujas, A. V. y Redondo-Mora, P. (2023). *Evaluación de implementación y ejercicio final de aprendizaje. I Plan de Acción de Aragón en Gobierno Abierto 2021-2023*. Aragón: Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas.
- Delivery Associates (2018). *Success delivered: how delivery units make a difference for governments and the citizens they serve*. London: Delivery Associates.
- Dubnick, M. J. (2014). Accountability as a cultural keyword. En Bovens, M., Goodin, R. E. y Schillemans, T. (eds.), *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Gold, J. (2017). *Tracking delivery: global trends and warning signs in delivery units*. London: Institute for Government.
- Isunza, E. (2002). Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos. Ponencia para el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Salamanca, España.
- Jensen, M. C. y Meckling, W. H. (2008). Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *RAE Revista de Administração de Empresas*, 48(2), 87-125.
- Juárez, G., Romeu, J. y Pineda, C. (2015). La *accountability* pública: un concepto abierto. *Praxis Sociológica*, 21, 95-119.
- Lafuente, M. y González, S. (2018). ¿Qué impacto tienen las unidades de cumplimiento? *Evaluando innovaciones en los gobiernos*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Merino, M. y Ayllón, S. (eds.) (2010). *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM, CIDE.
- Mitnick, B. (2013). Origin of the theory of agency: an account by one of the theory's originators. *SSRN Electronic Journal*, 1(6), 8-12.

- Mintzberg, H. (1992). *El poder en la organización*. Barcelona: Ariel.
- Moreno, E., Crisp, B. y Shugart, M. (2003). The accountability deficit in Latin America. En Mainwaring, S. y Welna, C. (eds.), *Democratic accountability in Latin America*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2004). *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 11-31.
- Open Government Partnership (OGP) (2019). Informe global de Open Government Partnership. Exe.Resume. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Global-Report\\_Executive-Summary\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/08/Global-Report_Executive-Summary_ES.pdf) (consultada el 10 de enero de 2024).
- Peruzzotti, E. (2008). Marco conceptual de la rendición de cuentas. Ponencia presentada en la reunión técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). Buenos Aires, Auditoría General de la Nación.
- Peters, B. G. (2014). Accountability in public administration. En *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 211-225). Oxford, RU: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2000). Not just what but *when*: timing and sequence in political processes. *Studies in American Political Development*, 14(01), 72-92.
- Pinho, J. G. y Sacramento, A. S. (2009). Accountability: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 43(6), 1343-1368.
- Pogrebinschi, T. y Ross, M. (2019). El abordaje metodológico del Proyecto LATINNO para la investigación sobre innovaciones democráticas. GIGAPP Estudios Working Papers, 6, 323-336.
- Presidencia del Gobierno (2021). Informe de rendición de cuentas del gobierno de España. <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx>
- Rayner, J. (2009). Understanding policy change as a historical problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 83-96.
- Romzek, B. S. e Ingraham, P. (2000). Cross pressures of accountability: initiative, com-

- mand, and failure in the Ron Brown Plane Crash. *Public Administration Review*, 60(3), 240-253.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. F. (eds.), *The self-restraining state: power and accountability in new democracies* (pp. 13- 28). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencia* 3. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Scism, D. et al. (2015). *The new «deliverology»: 14 years of evolution*. London: London School of Economics and Centre for Public Impact.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, D. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(14), 147-158.
- Smulovitz, C. y Peruzzotti, D. (orgs.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Buenos Aires: Paidós.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Vaarone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Villoria, M. (2020). Rendición de cuentas. En Pendás-García, B. y Herrero-De Miñón, M. (eds.), *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI: ciencias políticas y jurídicas*. Madrid: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, BOE.
- Wences, M. I. (2010). Cultura de la legalidad y rendición de cuentas. En Villoria, M. y Wences I. (coords.), *Cultura de la legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata.