

30

INFORME
ESPAÑA
2023

CÁTEDRA
JOSÉ MARÍA MARTÍN
PATINO DE LA CULTURA
DEL ENCUENTRO



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2023 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Sebastián Mora y José Antonio López-Ruiz]. --

Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2023.

508 p.

En la portada: 30.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 32106-2023. -- ISBN 978-84-8468-605-7

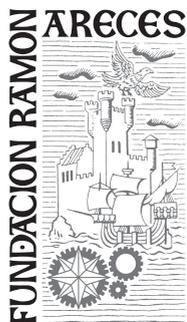
1. Democracia. 2. Situación social. 3. Inteligencia artificial. 4. Educación sexual. 5. Formación profesional. 6. Cambios climáticos. 7. Estado social. 8. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. López-Ruiz, José Antonio (1968-), editor literario. III. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario.

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Sebastián Mora
y José Antonio López-Ruiz

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-605-7
Depósito Legal: M-32106-2023

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA

Javier Pérez, Belén Agüero y Paola Cannata

1. ¿Cuál es la situación actual de la democracia?	13
1.1. Incertidumbre y crisis	13
1.2. Respuestas comunes para una profundización de la democracia y la participación	19
2. Marco teórico: La rendición de cuentas como un principio vertebrador de la recuperación de la legitimidad y la confianza en la democracia.....	24
2.1. La rendición de cuentas como parte del concepto de democracia ...	24
2.2. La democracia monitorizada y su impacto en la revalorización de la rendición de cuentas.....	28
2.3. Abordaje teórico de la rendición de cuentas: definición, elementos claves y tipologías que facilitan su análisis	30
3. De la teoría a la realidad	41
3.1. Del dicho.....	41
3.2. ... al hecho.....	46
3.3. La rendición de cuentas desde una mirada crítica	50
3.4. Principales innovaciones en rendición de cuentas	53
4. Reflexiones para pensar un futuro incierto	61
Bibliografía	64

PARTE SEGUNDA: LA REVOLUCIÓN DE LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL

Sara Lumbreras y Alex Rayón

1. El nuevo pincel.....	73
2. ¿Dónde está la IA?.....	76
2.1. ¿Por qué hablamos ahora de IA?	78
2.2. Breve historia de la IA	81
2.3. La respuesta a la IA desde distintos sectores	82
2.4. El impacto laboral de la IA.....	85
2.5. Los nuevos modelos en la IA	87
2.6. Pero, ¿cómo funcionan exactamente estas tecnologías y por qué han aparecido justo ahora?	88
3. Dualidad físico-virtual	93
3.1. El metaverso: hacia una vida digital	95
3.2. La web 3.0: hacia una nueva arquitectura de la información global y conectada.....	99
3.3. Aplicaciones de la dualidad físico-virtual.....	100
3.4. <i>Blockchain</i> como sistema trazable y atribuible.....	101
3.5. NFT: los activos digitales únicos para resolver problemas de autoría	104
3.6. Lo que nos depare el futuro	106
4. Los problemas de la IA. ¿Qué amenazas nos trae?	107
4.1. Más allá de las IA generativas. La ética de la IA	110
4.2. ¿Son las IA generativas la prueba de que, dentro de poco, tendremos IA general y consciencia artificial?	115
Bibliografía	121

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

LA FORMACIÓN PROFESIONAL REGLADA. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Rafael Merino

1. Introducción.....	129
2. Evolución de la formación profesional.....	130
2.1. De la LGE a la LOMLOE: el difícil encaje de la FP en el sistema educativo	130
2.2. La integración de los subsistemas de FP: de la ley de FP del 2002 a la ley de FP del 2022	137
2.3. Evolución de la oferta y la demanda	140
2.4. La eficacia de la formación profesional.....	152
2.5. La FP y los itinerarios formativos.....	160
2.6. La inserción laboral	167
3. Los retos de la formación profesional	181
3.1. El dilema de la “dignificación” y de la equidad.....	181
3.2. La perspectiva de género	186
3.3. El abandono de la formación.....	189
3.4. El diseño curricular: generalista o especializado	192
3.5. La orientación (profesional).....	194
3.6. La planificación de la oferta.....	196
3.7. La <i>twin transition</i> y la formación profesional.....	198
4. Conclusiones.....	199
Bibliografía.....	202

Capítulo 2

LA EDUCACIÓN SEXUAL EN ESPAÑA: DE LAS LEYES A LAS AULAS

*María Lameiras Fernández, Yolanda Rodríguez Castro
y Rosana Martínez Román*

1. Sexualidad y estereotipos de género	209
1.1. Los estereotipos de género: la construcción social de la desigualdad entre mujeres y hombres.....	209
1.2. Estereotipos de género en el ámbito de la sexualidad: el doble estándar sexual.....	211
2. Radiografía de la sexualidad de la juventud en España	214
2.1. Las prácticas heterosexuales en jóvenes españoles	214
2.2. Uso de métodos anticonceptivos/preventivos y riesgos asociados....	218
2.3. La violencia sexual contra mujeres y niñas.....	224
3. La promoción de la salud sexual y reproductiva: la educación sexual	232
3.1. La (des)educación sexual y el papel de la pornografía.....	232
3.2. Modelos de educación sexual: la Educación Sexual Integral	238
3.3. Evaluación de programas de educación sexual	241
3.4. Marco legislativo de la educación sexual en España	245
3.5. Obstáculos y retos de la educación sexual en España.....	249
4. Conclusiones.....	252
Bibliografía.....	254

Capítulo 3

EL ESTADO DE BIENESTAR Y SU FINANCIACIÓN EN LA TERCERA DÉCADA DEL SIGLO XXI

Jesús Ruiz-Huerta y Javier Loscos

1. Introducción.....	271
2. El Estado de bienestar en la encrucijada.....	272
2.1. Aproximación conceptual.....	272
2.2. Las crisis del Estado de bienestar	274
2.3. Un Estado de bienestar descentralizado	278
3. La financiación del Estado de bienestar	279
3.1. Rasgos del sistema fiscal español en un contexto comparado.....	279
3.2. Un sistema fiscal europeo y descentralizado. Notas sobre la conexión con Europa y la financiación autonómica	291
3.3. La financiación extraordinaria y la necesaria consolidación.....	292
3.4. El Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria: una apuesta para el futuro.....	295
4. Notas sobre la política fiscal del Gobierno	309
5. Consideraciones finales.....	313
Bibliografía	318

Capítulo 4

LAS PERSONAS SIN HOGAR EN ESPAÑA: EL ALOJAMIENTO Y LA VIVIENDA COMO DERECHO SOCIAL

Pedro José Cabrera Cabrera

1. Introducción.....	323
2. ¿De qué hablamos?	326
3. ¿Quiénes y cuántos son?.....	335
3.1. Razones que llevan al sinhogarismo.....	343
3.2. Extranjeros.....	346
3.3. Formación y trabajo	348
3.4. Situación económica	353
3.5. Salud.....	359
3.6. Vínculos familiares y sociales	367
3.7. Igualdad, no discriminación y relación con la justicia.....	373
3.8. Utilización de los servicios sociales.....	378
3.9. La fracción más problemática	384
4. Algunas reflexiones y sugerencias finales	386
Bibliografía.....	393

Capítulo 5

LA TRANSICIÓN NECESARIA EN LA GESTIÓN DE LA SALUD: DE LA GESTIÓN DE PERSONAS A LA GESTIÓN DE POBLACIONES

Ángel Asúnsolo del Barco

1. Introducción.....	397
2. Recordando a Geoffrey Rose	403
2.1. Determinantes de la salud	409
3. La salud pública, un concepto esquivo.....	412
3.1. Definición de salud	412
4. Valores y valoraciones de la salud.....	420

4.1. Indicadores sanitarios	422
4.2. Indicadores de gasto sanitario	425
5. Modelos de gestión actuales. La desconexión entre lo individual y lo comunitario	429
5.1. Integración de niveles asistenciales	430
5.2. Integración del sistema asistencial y salud pública	432
5.3. Integración del sistema sanitario y sociosanitario	433
6. Conclusiones. La salud como bien común	435
Bibliografía	439

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 6

LA ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO: LOS RECURSOS HÍDRICOS EN ESPAÑA. UN RETO SOCIAL, ECONÓMICO Y TERRITORIAL ANTE UN ESCENARIO ACELERADO DE CAMBIO

Alberto Garrido y Luis Garrote

1. Introducción al problema y objetivos del capítulo	445
2. Balances hídricos: recursos disponibles y demandas	449
2.1. Análisis de los recursos hídricos	449
3. Proyecciones climáticas e impactos sobre los balances hídricos	465
3.1. Análisis de los cambios observados	465
3.2. Escenarios de cambio climático	467
3.3. Impacto sobre los balances hídricos	471
3.4. Consecuencias y escenarios de futuro	473
4. Implicaciones sociales, económicas y ambientales	475
4.1. El concepto de escenario	476
4.2. Escala temporal y geográfica	477
4.3. Los procesos endógenos	478
4.4. Los efectos indirectos	479
4.5. Traducción de los escenarios al estado ecológico de los ríos	481
4.6. Traducción de los escenarios al futuro en el ámbito social y económico	481
4.7. Inundaciones	481
4.8. ¿Hablamos de sequías o de escasez de agua?	482
4.9. Impactos socioeconómicos de las sequías	484
4.10. Grandes cambios en la agricultura de regadío en España en los últimos 18 años	488
5. Estrategias de adaptación al cambio climático	492
6. Conclusiones	500
Bibliografía	504
Anexo I. Nivel de confianza sobre las proyecciones de cambio climático y sus impactos	507
Anexo II. Literal del Art. 19 del Título V de la Ley 7/2021	508

Parte Primera
CONSIDERACIONES GENERALES

RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA

Javier Pérez
Belén Agüero
Paola Cannata
Political Watch. Fundación Salvador Soler

1. ¿Cuál es la situación actual de la democracia?

1.1. *Incertidumbre y crisis*

Ya se apuntaba en las Consideraciones Generales del *Informe España 2022* (Brugué, Ubasart y Gomà, 2022) que la pandemia que azotó el mundo en el año 2020 vino para destapar los puntos débiles de nuestros sistemas sociales y económicos, poniendo en evidencia la urgencia de reformar y mejorar nuestros sistemas de bienestar y de reforzar y actualizar nuestros sistemas democráticos.

¿Ha supuesto la pandemia un punto de inflexión? Probablemente la pandemia ha acelerado la construcción de un consenso en torno a la necesidad de repensar y reforzar nuestros sistemas de bienestar y democráticos. Ahora bien, a nadie se le escapa que la pandemia ha estado precedida de diversos acontecimientos que han contribuido a tensionar los sistemas democráticos. Podemos hacer referencia a los efectos de la crisis financiera de 2008 o a los movimientos sociales que ponen el foco en la lucha contra la desigualdad y el cambio climático.

En el primer caso, la gestión política de la crisis a partir del recorte de la inversión pública en servicios esenciales como la sanidad, la educación o los sistemas de cuidados debilitaron enormemente los sistemas de bienestar y agitaron la insatisfacción social. Esta insatisfacción desembocó en una crisis política y de confianza cuya recuperación ha tardado casi una década en alcanzarse (OCDE, 2022a). Y la crisis política ha evolucionado hasta convertirse en una crisis democrática. “Las personas se sienten ignoradas, como si la democracia no haya cumplido del todo con lo que les prometía” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2022).

Por otro lado, las cuestiones medioambientales y de desigualdad, tanto en términos económicos como de género, van ganando peso en el debate y la conversación pública y en el diseño e implementación de las políticas públicas. Estas perspectivas hace apenas unos años estaban al margen del debate público y no se percibían como relevantes en el diseño de políticas públicas. Ahora, sin embargo, son consideradas elementos imprescindibles a incorporar en una democracia que pretenda ser inclusiva sin dejar a nadie

atrás. Un ejemplo palpable del peso de estas perspectivas en el espacio público de toma de decisiones es la Agenda 2030, que supone “una oportunidad para releer la política global y local en términos de transformación” (Pérez González y Agüero, 2021).

Ante estos nuevos retos es importante dotarse de una nueva gobernanza más inclusiva y equipada con instrumentos que garanticen la transparencia, la rendición de cuentas y la participación de la ciudadanía como un actor protagonista y con poder en los cambios necesarios para abordar estas problemáticas.

La incapacidad de nuestras democracias para absorber y saber responder a estas necesidades, retos y amenazas las coloca en una situación de vulnerabilidad que precisa repensar de qué forma se puede reforzar y actualizar. Como dice Innerarity (Alberola, 2020), “la política necesita un reseteo radical”. Porque una cosa es clara: abordar estas nuevas necesidades, retos y amenazas pasa necesariamente por una mejor y más fuerte democracia que aporte soluciones basadas en valores como la inclusión, la solidaridad y la cooperación.

El riesgo de no apostar por más y mejor democracia es elevado y el margen de mejora es importante. La desafección política por parte de la ciudadanía hacia instituciones, partidos y procesos políticos es la carcoma de los sistemas democráticos y la brecha por la que asoman movimientos y fuerzas autoritarias y excluyentes que se alimentan de la frustración y el descontento ciudadano. Cada vez son más necesarias políticas públicas eficaces y procesos participativos que fomenten una ciudadanía activa y comprometida con los espacios y cuestiones públicas.

Durante muchos años se ha dado por hecha la estabilidad y perdurabilidad de la democracia y del sistema de valores que la acompañan. Pero en estos momentos se observa que nada de esto es evidente y que no podemos darlo por supuesto. “La democracia no surge por accidente. Tenemos que defenderla, luchar por ella, fortalecerla y renovarla” (Biden, 2021).

Esta inestabilidad democrática se refleja ya, a nivel mundial, en el número de países cuyos sistemas democráticos han sufrido retrocesos en los últimos años. Según *Democracy Index 2021*, menos de la mitad de la población del planeta –cerca del 45%– vive en algún tipo de democracia (Economist Intelligence, 2021); estos datos son los peores desde que el índice se comenzó a publicar hace quince años.

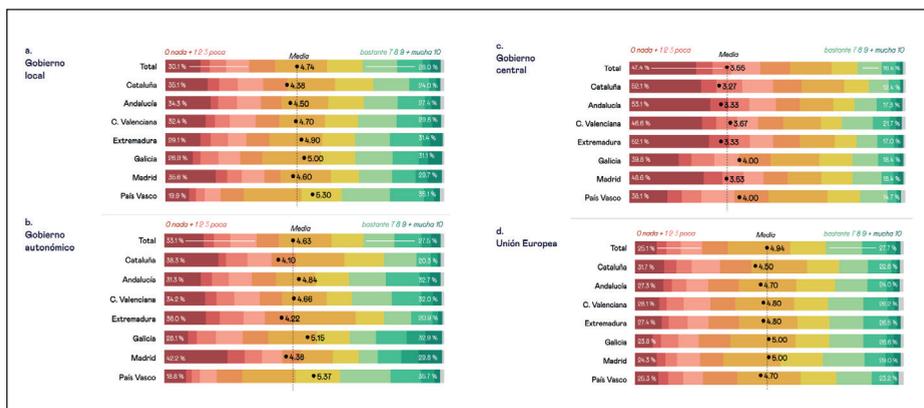
Una encuesta realizada por la OCDE a la población de sus Estados miembros muestra que 4 de cada 10 personas no confían en su Gobierno nacional. La confianza varía a través de las instituciones: la policía (67,1%), los tribunales y el sistema de justicia (56,9%), la Administración Pública (50,2%) y el Gobierno local (46,9%) obtienen niveles más altos de confianza pública que el Gobierno nacional (41,4%), los parlamentos (39,4%) y los partidos políticos (24,5%). Este estudio de la OCDE muestra de forma clara que la ciudadanía considera que los Gobiernos deberían mejorar en cumplir sus expectativas de participación, representación y capacidad de respuesta. Menos de un tercio de los encuestados sienten que el sistema político en su país les permite tener influencia en la toma de decisiones de gobierno. Una proporción similar de encuestados considera que el Gobierno debería adoptar las opiniones expresadas en una consulta pública (OCDE, 2022a).

Esta sensación de falta de cumplimiento de las expectativas ciudadanas por parte de la política no es un fenómeno nuevo y no tiene visos de desaparecer, ya que se acrecienta en las generaciones más jóvenes. A nivel global, el 65% de los mayores de 60 años considera que los políticos no les escuchan, porcentaje que aumenta hasta el 76% en la población joven menor de 30 años (The Body Shop, 2022a). España se sitúa en esta materia en el segundo peor lugar a nivel internacional, sólo detrás de Sudáfrica y empatada con Reino Unido: un 80% de los jóvenes españoles afirma no sentirse escuchado por los políticos y un 88% cree que es importante que todos los sectores de la sociedad estén representados en la política; un 70% no está interesado en ser político por la corrupción existente (The Body Shop, 2022b).

Esta desafección y pérdida de confianza en las instituciones se une a la incertidumbre causada por fenómenos relacionados con la globalización, la tecnología o las consecuencias del cambio climático. Estas dos variables juntas evidencian un enorme desafío que se observan de manera clara en:

- La desafección de la ciudadanía hacia la clase política y las instituciones –la llamada “crisis de representación”–, a la que acompañan procesos como la desconexión de la ciudadanía con las respuestas políticas y los valores ciudadanos fundamentales. La confianza institucional es generalmente baja: ninguna administración (local, autonómica, central, europea) consigue el aprobado en España (gráfico 1).

Gráfico 1 – Confianza en las Administraciones

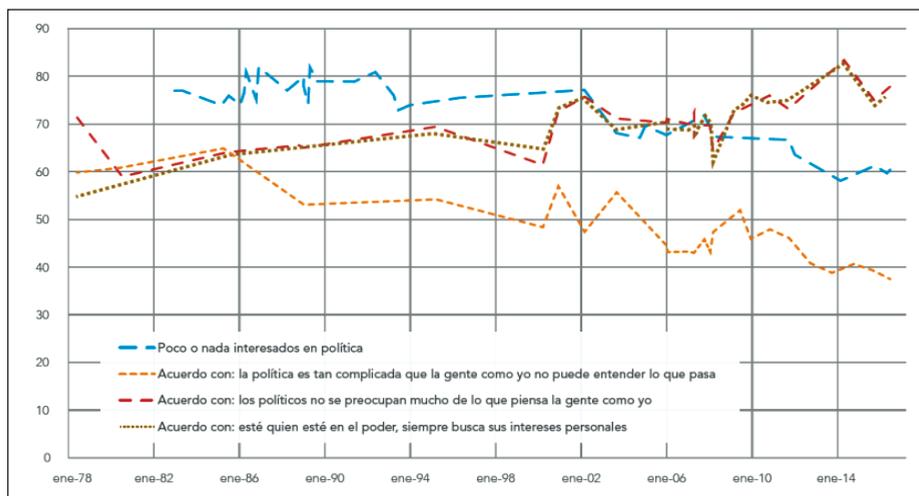


Fuente: León y Garmendia, 2022.

- La clase política se sitúa entre las primeras preocupaciones de la ciudadanía española. El Barómetro del CIS del mes de enero de 2023 muestra que para la ciudadanía “Los problemas políticos en general”, “El mal comportamiento de los políticos” y “El Gobierno y partidos concretos” se sitúan como el tercer, quinto y sexto problemas más relevantes en España (CIS, 2023). Llama la atención que la preocupación en relación con estos temas es recurrente. En el Barómetro del CIS de enero de 2022 estas problemáticas ocupaban los puestos quinto a séptimo, a las que se unía “La falta de acuerdos, unidad y capacidad de colaboración. Situación e inestabilidad política” (CIS, 2022). Parecido ocurría en enero del 2021, con “Los problemas políticos en general” y “El mal comportamiento de los políticos” ocupando la cuarta y quinta posición (CIS, 2021). Si analizamos esta cuestión con más perspectiva temporal, la conclusión es similar a la que arrojan los datos mencionados de los últimos años. En el gráfico 2 podemos ver las tendencias en cuanto a desafección política y relación con los asuntos políticos de la población española.

- Consolidación de fuerzas políticas de ultraderecha, excluyentes y de corte autoritario que plantean recortes democráticos y de derechos en términos de libertad sexual, igualdad de género, de acceso a servicios básicos o migratorios. En el ámbito político europeo se observa un dato significativo: 16 de los 27 países de la UE experimentan un crecimiento de partidos nacionalistas y de extrema derecha, consiguiendo influencia ya sea desde fuera o dentro, pero participando de sus instituciones democráticas (Planas, 2022).

Gráfico 2 – Evolución de distintos indicadores de desafección política. En porcentaje. 1978-2016

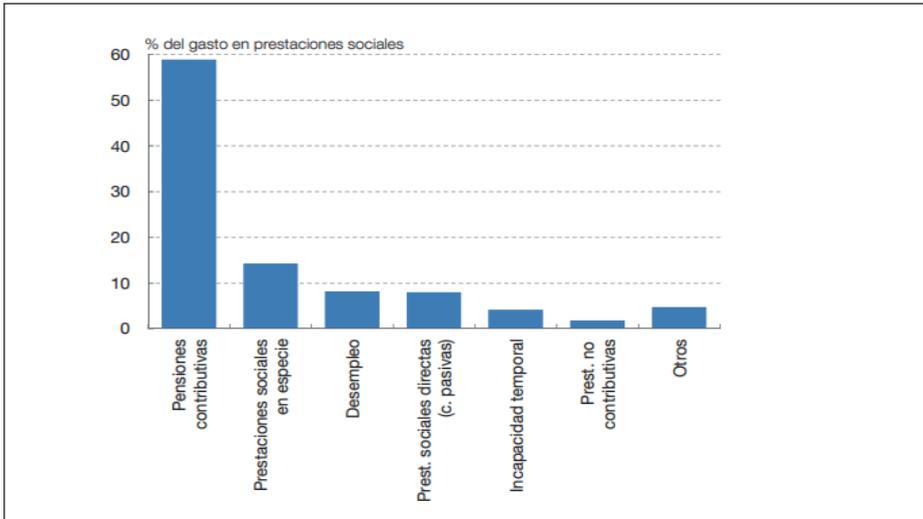


Fuente: Pérez Díaz y Rodríguez, 2017.

- La creciente sensación de ruido en el debate público está incrementando una “brecha afectiva” en la sociedad (AECID, 2023). La desafección ciudadana hacia sus representantes e instituciones se agudiza por una sensación de hartazgo y desconexión del debate público y político con la vida de la ciudadanía. Esa sensación de hartazgo favorece el clima de polarización y confrontación actual. Este clima imposibilita abordar muchos de los debates que las sociedades actuales deben enfrentar, lo que provoca que no existan narrativas comunes ni construcción de puntos de encuentro en torno a temas de evidente importancia como la justicia social o el sistema de bienestar y ni siquiera consensos básicos sobre el interés general.

- Un sistema de bienestar y de prestaciones sociales con importantes deficiencias en términos de redistribución e impacto. La alta dependencia del sistema de prestaciones sociales respecto del sistema laboral hace que el sistema sea poco redistributivo al dejar fuera a buena parte de la población vulnerable que no ha tenido una vida laboral estable o continuada. En España las prestaciones no contributivas representan un porcentaje mucho menor que las contributivas, tal y como podemos observar en el gráfico 3. En el resto de los países europeos la diferencia no es tan significativa (Banco de España, 2022). Además, complementan las prestaciones sociales monetarias con mejores prestaciones sociales en especie. Esto implica que crezcan los niveles de desigualdad y evidencia que el Estado no es capaz de revertir a través de la redistribución estas situaciones sociales y económicas no deseadas. Por tanto, la capacidad de acción del Estado queda limitada, incapaz de revertir estas situaciones.

Gráfico 3 – Composición del gasto público en prestaciones sociales en España. 2019



Fuente: Alloza et al., 2022.

- La Administración pública, al no estar bien dotada de medios ni de procesos digitales, no está respondiendo bien a las demandas democráticas del siglo XXI. Acometer todas las transformaciones que la Administración precisa es vital para poder responder a estas demandas. No hay que perder de vista que “el sector público es parte esencial de cualquier sociedad democrática” (Esade-PWC, 2023). El riesgo de no modernizar y actualizar la Administración pública es seguir agudizando los procesos de desconfianza hacia sus instituciones de la ciudadanía, que las perciben como incapaces y ajenas a su vida y necesidades cotidianas.

Ninguna de estas cuestiones relatadas tiene una gestión y solución sencilla. Frente a la parálisis y alarmismo por la magnitud del reto, las Administraciones públicas pueden, en cambio, emplearse a fondo y convertir estas situaciones en una oportunidad de innovación y mejora en los sistemas democráticos: para que sean permeables a una mayor y mejor participación ciudadana, a la digitalización y eficacia en los procesos administrativos o a una mejora de los servicios públicos a través de la tecnología.

1.2. Respuestas comunes para una profundización de la democracia y la participación

Si bien son varios los acontecimientos y situaciones límite que el mundo ha vivido en poco tiempo –desde la crisis financiera de 2008, la irrupción de nuevos movimientos sociales y fuerzas políticas, hasta la pandemia de 2020 y la invasión de Ucrania de 2022–, cada uno de estos acontecimientos ha contribuido a que en estos momentos se esté avanzando hacia un consenso en el ámbito institucional de la esfera internacional en torno a la necesidad de reforzar las instituciones y estructuras de poder democráticas.

La naturaleza global e interconectada de los retos y la relevancia, creciente y generalizada, de movimientos políticos y sociales de corte autoritario y excluyente obligan a diseñar e impulsar acciones más allá de las fronteras nacionales. El ámbito europeo debe tomar relevancia y liderazgo en esta búsqueda de respuestas ambiciosas, holísticas y coordinadas. Europa ha estado demasiado tiempo preocupada por formar y consolidar una cohesión en términos financieros, pero la realidad ha evidenciado que es necesario trabajar también por la cohesión social.

En este sentido, la Unión Europea ha tomado conciencia de la importancia de responder a la crisis social y económica aparejada a la pandemia de una forma distinta a como lo hizo en la crisis financiera del año 2008. Con este propósito, son muchas las medidas y acciones que la Unión Europea ha puesto en marcha en los últimos años con el objetivo de consolidar una Europa social, unida y democrática, a través de la mejora de los sistemas de bienestar y de gobernanza y de una integración y cohesión europea también en materia social.

En este contexto nacen los Fondos de Recuperación, Transformación y Resiliencia –*Next Generation*– y los fondos SURE, liderados por la Comisión Europea para hacer frente a la crisis social y económica derivada de la pandemia y que acompañan a mecanismos más clásicos como el marco financiero plurianual. La puesta en marcha de estos fondos ha sido posible por un consenso en torno a la necesidad de colaborar en el fortalecimiento y resiliencia de los sistemas productivos y de bienestar de los Estados miembros, especialmente los de los llamados “países del Sur”. En juego está la credibilidad del proyecto europeo, de sus instituciones y, por tanto, de los valores fundacionales de la Unión.

Las instituciones europeas también están ejerciendo un rol de liderazgo en cuestiones más directamente relacionadas con el gobierno abierto –transparencia, participación y rendición de cuentas–. De las instituciones comunitarias han partido buena parte de las innovaciones que el ámbito europeo se han dado en materias tan diversas como la regulación de los grupos de

interés (Parlamento Europeo, 2023), la incorporación de altos estándares de transparencia y rendición de cuentas en su paquete de directrices y herramientas para “Legislar Mejor” (Comisión Europea, 2021b) o la incorporación de procedimientos deliberativos –paneles ciudadanos– para la elaboración de estrategias de largo plazo (Comisión Europea, 2022b) y en el ciclo ordinario de elaboración de políticas públicas (Comisión Europea, 2023).

Y en este liderazgo merece una mención especial la Comisión Europea. Normalmente este papel de liderazgo corresponde al Consejo Europeo, pero en esta ocasión el impulso ha venido de la mano de la Comisión y de su presidenta, Ursula Von der Leyen. Varios de sus discursos de estos últimos años ejemplifican bien esta idea de llamada y liderazgo de la acción hacia la construcción de una Europa social más justa y cohesionada, defensa política clara de los valores democráticos que fundaron la Unión y construcción de consensos sobre la relevancia del papel de Europa en estas tareas (Von der Leyen, 2020, 2021 y 2022). Este liderazgo está resultando fundamental también para orientar y apoyar a los distintos Gobiernos nacionales en su actuación dentro del marco de los valores fundacionales de la Unión y para reforzar los sistemas democráticos y de bienestar.

Junto al papel fundamental que las instituciones europeas están jugando, distintos organismos internacionales a nivel global también están liderando importantes iniciativas en estas mismas cuestiones. Destacan entre ellos la OCDE y Naciones Unidas.

En el caso de la OCDE, lleva tiempo contribuyendo desde la investigación, la innovación y el impulso político a la construcción de consensos cada vez más amplios sobre la importancia de mejorar la gobernanza pública y de fortalecer la confianza en la democracia. A continuación se incluyen, a modo de ejemplo, algunas evidencias de su aportación para la generación de consensos, para situar temas en la agenda política o para, simplemente, servir de observatorio global de innovación pública en estas cuestiones. Todo ello será tratado con más profundidad a lo largo de las siguientes secciones.

En materia de generación de consensos políticos, la OCDE impulsó en 2022 el Foro Global y Ministerial sobre “Construir Confianza y Reforzar la Democracia”, que reunió a ministros y representantes de alto nivel de los 38 países de la OCDE, la Unión Europea y algunos países candidatos a la adhesión a la OCDE (OCDE, 2022c). En la Declaración Final, los países participantes reiteran su compromiso compartido con los valores fundamentales de la democracia y acogen con beneplácito un conjunto de acciones para fortalecer la resiliencia de las democracias y aumentar su capacidad de respuesta a las expectativas crecientes y cambiantes de los ciudadanos. Entre las medidas impulsadas en el marco del Foro Global de la OCDE destacan:

- La puesta en marcha de la “Iniciativa de la OCDE para Fortalecer la Democracia”, con la finalidad de proporcionar orientaciones políticas basadas en evidencias y buenas prácticas internacionales para ayudar a los países a fortalecer sus valores e instituciones democráticas.

- La focalización de los trabajos en torno a cinco pilares: la lucha contra la información errónea y la desinformación; el fortalecimiento de la participación y la representación; el fortalecimiento de la capacidad de los Gobiernos para responder a los desafíos climáticos y medioambientales; el aumento de la resiliencia de las democracias frente a influencias externas; y la adaptación de la gobernanza pública para la democracia digital. En las tres primeras cuestiones se pondrán en marcha estrategias ministeriales *ad hoc*.

- La OCDE evaluará el progreso e impulsará la acción sobre la base del diálogo entre los Estados miembros, la sociedad civil, las empresas y otras partes interesadas.

En su faceta de “centro de pensamiento e investigación”, la OCDE lleva a cabo una labor igualmente influyente y relevante. Sirvan estos tres ejemplos de evidencias de esta importante labor:

- ✓ *Informe “Generar Confianza para Fortalecer la Democracia”*. Con el objetivo de generar evidencias y aportar al debate y al consenso, la OCDE ha realizado el informe *Generar Confianza para Fortalecer la Democracia*, basado en una encuesta realizada en 22 países de la OCDE, lo que permite obtener una muestra representativa del estado de la cuestión a nivel internacional (OCDE, 2022a).

Aunque las aportaciones cuantitativas del informe son muy valiosas, destacan especialmente algunas de las conclusiones alcanzadas. Por ejemplo, que “la baja participación electoral, una mayor polarización política y grupos más grandes de ciudadanos que se desvinculan de los procesos democráticos tradicionales plantean desafíos importantes para los responsables políticos en muchos países de la OCDE en la actualidad. Incluso en las democracias mejor establecidas, estas tendencias están poniendo a prueba a las instituciones y obstaculizando la capacidad de los gobiernos para abordar desafíos sociales y económicos apremiantes. Al mismo tiempo, las principales perturbaciones mundiales, como la pandemia de COVID-19, la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania y el cambio climático, han subrayado la importancia de fortalecer la gobernabilidad de las democracias y la confianza de los ciudadanos”.

- ✓ *Observatorio de la Innovación en los Servicios Públicos (OPSI)*. Este observatorio realiza una valiosísima labor de diagnóstico y sistematización de la innovación pública a nivel internacional, poniendo el foco en muchas de las cuestiones que están siendo abordadas en este capítulo. Sin ir más

lejos, el informe *Tendencias Globales en la Innovación Gubernamental 2023* (OPSI, 2023) dedica su capítulo inicial a las “nuevas formas de rendición de cuentas” abordando la apremiante necesidad de adaptar las herramientas y principios del gobierno abierto a los retos que plantea la innovación tecnológica y digital.

✓ *Directrices de la OCDE para Procesos de Participación Ciudadana.* La OCDE ha llevado a cabo en los últimos años una intensa labor de investigación, sensibilización y divulgación en materia de innovación en los procedimientos de participación ciudadana. A la OCDE se le debe atribuir parte del mérito de la llamada “ola deliberativa” que actualmente se da en un buen número de los países y regiones de nuestro entorno. Todo este conocimiento fue condensado en el informe *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes* (OCDE, 2022b), que se ha convertido en una referencia imprescindible para cualquier actor con interés o responsabilidades en estas cuestiones.

En el caso de Naciones Unidas, su compromiso y liderazgo en la promoción de la calidad democrática y de una ciudadanía activa y participativa viene de lejos. Recientemente, este liderazgo ha procedido del impulso y aprobación en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015). La Agenda 2030 es importante no sólo por las prioridades que establece en base a los retos y desafíos globales actuales, sino por el cambio de paradigma desde el que está creada y con el que pretende abordar dichos retos y desafíos. Dicho cambio de paradigma se observa en la propia construcción de la Agenda, en las perspectivas que integra y en los valores que lleva aparejada.

La construcción de la Agenda 2030 se produjo a través de un intenso proceso participativo y de consulta ciudadana. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), en el año 2000, en la construcción de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible “participaron más de un millón de personas aportando diversos y heterogéneos puntos de vista. Se organizaron consultas nacionales y regionales, articuladas en torno a diferentes temas y discusiones *online* con las aportaciones de múltiples partes implicadas procedentes de gobiernos, sociedad civil, el sector privado, la academia, *think tanks* y medios de comunicación en todo el mundo. El proceso de consultas incluyó también una red virtual interactiva de alcance mundial denominada “The World We Want” (CIDOB, 2017).

Fruto de este proceso, la Agenda 2030 incorpora “perspectivas de género, sostenibilidad ambiental y derechos humanos desde el enfoque de coherencia de políticas”, un enfoque fundamental para implementar esta hoja de ruta en un contexto complejo e interconectado como el actual (Pineda y Viladevall, 2021). Aunque su elaboración y construcción se dio en un

contexto de mayor estabilidad social, política y económica que la actual, es probable que el componente participativo con el que se llevó a cabo –que fue capaz de generar una suerte de “momentum global” por el desarrollo sostenible– explique en parte el amplio consenso internacional logrado, que muchos analistas consideran imposible de alcanzarse en las actuales circunstancias.

A partir de este nuevo paradigma a la hora de abordar los desafíos globales actuales, la Agenda 2030 especifica una serie de metas, algunas de ellas directamente vinculadas con la mejora de la democracia y la participación (Naciones Unidas, 2015):

- Meta 5.5: “Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública”.
- Meta 10.2: “De aquí a 2030, potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición”.
- Meta 16.6: “Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”.
- Meta 16.7: “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”.

En esta primera sección se ha tratado de argumentar cómo el miedo y la incertidumbre que los fenómenos actuales provocan junto a la incapacidad de los Gobiernos para responder adecuadamente a la concatenación de crisis acontecidas desde principios del siglo XXI, están actuando como “kriptonita” de las democracias actuales.

En un contexto cada vez más complejo, incierto e interconectado, las políticas públicas deben ser capaces de dar respuestas audaces y transformadoras a los retos y necesidades de la sociedad. Esta capacidad de respuesta de las instituciones públicas va a estar estrechamente vinculada con la capacidad de nuestras democracias de encontrar nuevas y mejoradas formas de que la ciudadanía participe y se sienta involucrada en los procesos de toma de decisión pública y de que esta participación dote de renovada legitimidad y credibilidad a las distintas instituciones públicas, tanto nacionales como internacionales.

Renovar la legitimidad y la credibilidad pasa por mejorar y hacer realmente efectivos mecanismos básicos de la democracia, como son la transparencia, la participación y la rendición de cuentas. Son muchas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan para impulsar estos nuevos

principios, valores y prácticas democráticas. Abordan estos procesos desde la inclusión de todos los actores implicados en la mejora de la gobernanza pública y la elaboración de políticas públicas que respondan a las necesidades sociales actuales.

Un ejemplo de este tipo de iniciativas que surgen desde la sociedad civil es el proyecto *Ampliando Democracia*¹, impulsado por las organizaciones *Political Watch* y *Deliberativa*. A través de este proyecto se está construyendo una alianza amplia de organizaciones y colectivos de la sociedad civil provenientes de sectores y ámbitos muy diversos, a los que les une la voluntad de mejorar e innovar los procesos de participación ciudadana e integrarlos en los procesos de diseño de políticas y de toma de decisiones públicas. Para ello, se impulsan y facilitan espacios de encuentro y debate de calidad entre actores públicos, privados y sociales, en los que se comparten experiencias, conocimiento y aprendizajes en torno a la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

Las siguientes secciones abordarán en detalle el concepto, la relevancia y las innovaciones que se están dando en torno a la rendición de cuentas.

2. Marco teórico: La rendición de cuentas como un principio vertebrador de la recuperación de la legitimidad y la confianza en la democracia

2.1. La rendición de cuentas como parte del concepto de democracia

En primera instancia nadie suele estar en contra de la rendición de cuentas, así como nadie pareciera estar en contra de la democracia, de la transparencia o de la participación como ideas en abstracto. Se utilizan de igual manera por partidos de todos los colores políticos y, sin embargo, expertos y no tan expertos insisten en que estamos experimentando un periodo de crisis de la democracia y que los niveles de confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas continúan con una tendencia a la baja (OCDE, 2022a; Comisión Europea, 2019).

Ante esta situación, resulta clave comprender el marco teórico de la rendición de cuentas, desde su encaje dentro del concepto más amplio que es la democracia, hasta sus elementos y sus procesos clave. Esto nos permitirá entender y valorar si lo que estamos viviendo actualmente es realmente una crisis de los pilares que sostienen los sistemas democráticos y, sobre todo, comenzar a evaluar la pertinencia de las soluciones que se están poniendo

¹ Más información en www.ampliandodemocracia.org

sobre la mesa o plantear otras nuevas que nos permitan apuntalar ciertos valores para garantizar esta forma de gobierno.

Definir la democracia no es tarea sencilla. Se ha teorizado sobre ella desde la antigua Grecia y el concepto ha ido evolucionando a la par que lo han hecho los Estados-Nación y su ciudadanía, que han ido exigiendo nuevos derechos y nuevas instituciones que respondieron a sus demandas.

Sin embargo, y a los fines de anclar de manera teórica el análisis que se hace en este capítulo, se parte en primera instancia del concepto de “democracia incrustada”² utilizado por la Comisión Europea. Este establece que las democracias se sostienen a nivel interno a partir de regímenes parciales conformados por el régimen electoral, el régimen de los derechos de participación, el régimen de las libertades civiles, el régimen de la rendición de cuentas y el régimen de la gobernanza. Y, a nivel externo, cada uno de estos regímenes se encuentra protegido por una serie de factores habilitantes que evitan que se vean afectados por elementos desestabilizadores, tanto domésticos como internacionales. (Comisión Europea, 2019). Esta definición de la democracia parte de sus componentes clave, es decir, de aquellos elementos que constituyen su identidad y sobre los cuales podemos también valorar su calidad y sus puntos débiles.

Otra definición interesante es la del Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), que parte de un concepto muy amplio de democracia en la elaboración de sus informes sobre el estado global de las democracias³. Así, definen a la democracia como “el control popular sobre la toma de decisiones públicas y los tomadores de decisiones y la igualdad en cuanto al respeto y las opiniones de toda la ciudadanía y entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control”⁴ (IDEA, 2021).

Una vez definido el concepto, IDEA lo desglosa a través de una metodología de análisis que se estructura en cinco pilares y que permite la comparativa entre países. Se observa aquí nuevamente el rol clave de la rendición de cuentas como uno de dichos pilares fundamentales (IDEA, 2022):

- *Gobierno representativo*: acceso libre e igualitario al poder político.
- *Derechos fundamentales*: libertades individuales y derechos.
- *Verificación al Gobierno*: capacidad de control efectivo sobre el poder ejecutivo.

² Traducción propia a partir del original: “embedded democracy”.

³ Los informes pueden encontrarse en el siguiente enlace: <https://www.idea.int/gsod-events>

⁴ Traducción propia a partir del original: “Democracy is conceptualized as popular control over public decision-making and decision-makers, and equality of respect and voice between citizens in the exercise of that control”.

- *Administración imparcial*: Administración pública justa y predecible.
- *Compromiso con la participación*: instrumentos en marcha para el involucramiento político.

Resulta interesante en este punto revisar a autores más clásicos y sus definiciones acerca de la democracia. Destaca la definición de “democracia ideal” de Robert Dahl, en la que a través de la identificación de elementos que conformarían una democracia ideal el análisis permite comparar la realidad con el ideal teórico, y así facilitar la valoración y evaluación de las democracias reales. Estos elementos o rasgos ideales son (Dahl, 2004):

- *Participación efectiva*: los ciudadanos tienen la oportunidad de mostrar su opinión antes de aceptar o rechazar cualquier política.
- *Igualdad de votos*: todos los ciudadanos tienen el mismo peso a la hora de la votación.
- *Electorado informado*: la ciudadanía cuenta con un periodo de tiempo para aprender acerca de la política, las alternativas existentes y las posibles consecuencias de sus decisiones.
- *Control ciudadano del programa de acción*: la ciudadanía elige qué se incluye en la agenda del proceso de toma de decisiones; el proceso es abierto.
- *Inclusión*: todos los ciudadanos tienen igual derecho a participar.
- *Derechos fundamentales*: a la comunicación, al voto, a recabar información, a la participación, a exigir rendición de cuentas. En sí misma la democracia “es más que un procedimiento político, necesariamente, también es un sistema de derechos fundamentales”.

Dahl identifica y aporta además una serie de atributos que poseen las democracias, y que, pese a las críticas que existen y han existido a este sistema desde la época de Aristóteles, en su opinión las convierten en un sistema deseable y por encima de otros (Dahl, 2004):

- “La democracia ayuda a prevenir que el gobierno sea ejercido por autócratas crueles y viciosos;
- las democracias representativas modernas no libran guerras entre sí;
- los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que aquellos con gobiernos no democráticos;
- la democracia tiende a promover el desarrollo humano;
- la democracia ayuda al pueblo a proteger sus intereses fundamentales;

- la democracia garantiza a sus ciudadanos derechos fundamentales que los sistemas no democráticos no otorgan ni pueden otorgar; y
- la democracia asegura a sus ciudadanos una gama más amplia de libertades personales que las demás formas de gobierno”.

Nuevamente se identifica al control ciudadano y a la rendición de cuentas como un elemento clave, en este caso para una democracia ideal.

Por último, merece la pena destacar los indicadores de medición del estado de las democracias elaborado por Freedom House, que aunque no conceptualiza la democracia como tal, lo hace de manera indirecta a través de siete indicadores que permiten medir y sobre todo comparar los avances hacia la democracia plena de los países. Estos son (Freedom House, 2022):

- *Gobernanza democrática*: analiza la independencia, la efectividad y los procesos de rendición de cuentas de los poderes ejecutivo y legislativo.
- *Proceso electoral*: analiza las elecciones para los cargos ejecutivos y legislativos, pero también el marco electoral, el funcionamiento de los sistemas multipartidistas y la participación en el proceso político.
- *Sociedad civil*: analiza la capacidad organizacional y la sostenibilidad financiera del sector civil, el entorno legal y político en el cual participa, y las posibles amenazas de grupos antidemocráticos y extremos.
- *Medios de comunicación independientes*: examina el estado de la libertad de prensa, se incluye la persecución a periodistas, la independencia editorial, la posibilidad de que existan medios privados e independientes y el funcionamiento de los medios financiados con fondos públicos.
- *Gobernanza a nivel local*: considera la descentralización del poder, las responsabilidades, elecciones y la capacidad de los órganos de gobierno locales, y la transparencia y rendición de cuentas de autoridades locales.
- *Marco judicial y su independencia*: analiza las protecciones constitucionales a los derechos humanos, la independencia del sistema judicial, el estado de los derechos de las minorías étnicas, las garantías a la igualdad antes de la ley, el tratamiento de sospechosos y prisioneros y el cumplimiento de las decisiones judiciales.
- *Corrupción*: analiza las percepciones de la ciudadanía sobre la corrupción, los intereses de los tomadores de decisiones, las leyes vinculadas a conflictos de intereses y la eficacia de las medidas anticorrupción.

Partiendo de estas definiciones y análisis, se observa que la rendición de cuentas forma parte indiscutible de los elementos que conforman una democracia y que, por ende, no puede ser dejada de lado. Además, como se verá más adelante, no debe entenderse como un elemento aislado, sino de manera transversal a todo el proceso democrático.

Tener esto en mente es relevante, puesto que facilitará a lo largo del capítulo la valoración de los canales, mecanismos y herramientas existentes e innovadores que están poniéndose en marcha para mejorar la rendición de cuentas. Además, permite evolucionar del discurso de que la democracia está en crisis hacia otro más orientado a las propuestas de mejora y la acción.

A fin de cuentas, aunque la democracia cuenta con múltiples críticos y en la actualidad se encuentra constantemente sobre la mira como forma de gobierno, y aun cuando sus propios mecanismos puedan ralentizar su capacidad de responder a las demandas de la ciudadanía, la historia ha demostrado que sus elementos constituyentes crean una capacidad para asegurar mejores resultados en el largo plazo, principalmente debido a la rendición de cuentas. Esta permite que la democracia se vaya corrigiendo a sí misma, de modo que, si un representante comienza a comportarse de manera indebida, es posible detectar dicho comportamiento y contar con mecanismos para removerlo del cargo o aplicar sanciones si no demuestra la efectividad de sus políticas y su vinculación con el bienestar común de la ciudadanía (RDI, 2023).

2.2. La democracia monitorizada y su impacto en la revalorización de la rendición de cuentas

La democracia, como todo fenómeno social, no está exenta de cuestionamientos, de sufrir cambios y, por qué no, de evolucionar (queda a criterio de cada quien si esto es positivo o negativo) a raíz de otros cambios y fenómenos como puede ser el impacto de las nuevas tecnologías en diferentes aspectos de la vida que, especialmente en los últimos años, han generado amplios debates en torno a conceptos que creíamos inamovibles.

Uno de estos cambios es lo que se conoce como “democracia monitorizada”, la cual, además, tiene una vinculación directa con nuevas formas de rendición de cuentas y con el surgimiento de nuevos canales y mecanismos para “vigilar” el poder. Esta forma de democracia tiene como base el cambio de época que se genera a partir del rápido crecimiento de diferentes tipos de mecanismos extraparlamentarios y, en general, aunque hay excepciones, ajenos a la Administración que buscan vigilar el poder público. Mecanismos que, además, parten en su mayoría de la sociedad civil (Keane, 2009), aunque pueden generarse también por parte de los propios Gobiernos y

Administraciones, que a partir de la introducción de nuevos modelos de gobernanza, como los principios de gobierno abierto, comienzan a implementar innovaciones y mejoras a nivel de participación, transparencia y rendición de cuentas (OCDE, 2017; Feenstra y Casero Ripollés, 2014).

Ante estos cambios de paradigma en los modelos de gobernanza, que las sociedades actuales cada vez más complejas y globales demandan, los Gobiernos y Administraciones deben estar preparados para adaptarse, ya que de no hacerlo se produce un debilitamiento de las instituciones democráticas tradicionales, ante el cuestionamiento constante de los representantes políticos y sus acciones, pero también de los diversos mecanismos de funcionamiento clásicos, incluyendo hasta los procesos electorales. Esto lleva a que las reglas que antes se aplicaban a la rendición de cuentas, a la participación y a los mecanismos de representación ahora sean aplicadas de forma diferente y en un rango mayor (Keane, 2009). Un ejemplo de ello es el empoderamiento de muchas minorías, que anteriormente y bajo las reglas de las democracias representativas podían ver sus demandas invisibilizadas.

Esta oleada de mecanismos para el monitoreo no sólo ha puesto en marcha nuevos canales y herramientas, sino que además ha impulsado de manera directa el uso de mecanismos preexistentes, como las votaciones, a las cuales se les ha dado una vuelta para ser utilizadas como mecanismos de participación y rendición de cuentas más amplios, a través de encuestas, grupos focales, asambleas deliberativas o peticiones *online* (OCDE, 2022b). Este tipo de mecanismos generan un cambio en el discurso y en el nivel de relevancia de ciertas instituciones como, por ejemplo, los parlamentos nacionales, y sobre todo van modificando, para bien o para mal, algunas reglas del juego. En palabras de Keane, se cambia el principio de “una persona, un voto, un representante” por un nuevo principio mucho más amplio de “una persona, muchos intereses, muchas voces, múltiples votos y múltiples representantes” (Keane, 2009).

Aunque, como se verá a continuación, las formas y las herramientas que se ponen en marcha para monitorizar el poder son extremadamente variadas y amplias, es importante comprender el rol que juegan en la democracia y los cambios que generan, especialmente en la definición de nuevos principios rectores. Así, en primer lugar, los actores de la sociedad civil buscan ofrecer al público y a la ciudadanía una mayor amplitud de puntos de vista e información de calidad acerca del trabajo de la Administración y los Gobiernos. En segundo lugar, trabajan para empoderar a la ciudadanía en la definición y mejora de los estándares éticos que deberían exigirse para reducir la corrupción y las malas prácticas de quienes tienen poder. Por último, juegan un papel clave en fortalecer el nivel de influencia que tiene la ciudadanía y en canalizar las demandas y preferencias que tienen en relación con las decisiones políticas que afectan a sus vidas (Keane, 2009).

Sin embargo, es importante analizar con cuidado el rol que juegan, ya que en algunos casos la declaración de neutralidad y del rol de “protectores” de los intereses de la ciudadanía en su conjunto puede representar un riesgo si en realidad carecen de legitimidad y aquellos a quienes dicen proteger no se sienten representados por las acciones que llevan adelante. Esto es especialmente relevante en aquellos casos en que comiencen a actuar como sustitutos de la ciudadanía en ciertos espacios de participación o en foros de rendición de cuentas, como se analizará en el siguiente apartado.

2.3. Abordaje teórico de la rendición de cuentas: definición, elementos claves y tipologías que facilitan su análisis

El concepto de rendición de cuentas no es nuevo; hay evidencias que permiten rastrear algunos ejemplos que se asemejan a su funcionamiento moderno en la administración de Guillermo I de Inglaterra con los “Domesday Books”, una especie de registro de las posesiones de todos los señores feudales del reino que se utilizaba no sólo para cobrar impuestos sino también para asegurar la gobernanza al funcionar como una especie de “base de datos” de quienes juraban lealtad y tenían un compromiso explícito con el rey (Bovens, 2006).

Sin embargo, aún hoy es complejo pensar en una definición que aborde su complejidad, sobre todo porque suele usarse de manera genérica en muchas declaraciones y, sobre todo, porque es una figura recurrente en muchos discursos y propuestas políticas, que, sin abordarla en detalle, la mencionan como una especie de “garantía” democrática y de transparencia hacia la ciudadanía.

Lo cierto es que la definición de rendición de cuentas parte de una dicotomía inicial, ya que es posible definirla tanto como un proceso como un resultado. Esta dicotomía se observa también en su vinculación con la concepción de la democracia (Fox, 2000), ya que, aunque suele ser un rasgo propio de regímenes democráticos y puede considerarse un resultado esperado del propio proceso democrático, a nivel empírico hay numerosos ejemplos que muestran que la rendición de cuentas, aunque pueda estar regulada por normas y textos constitucionales, puede ser violada sistemáticamente o caer directamente en papel mojado y no llevarse realmente a la práctica.

Más allá de esa primera dicotomía es posible definir la rendición de cuentas en función de los objetivos que persigue, pudiendo ser utilizada para asegurar el control sobre los representantes y tomadores de decisiones en general –perspectiva democrática–, para prevenir abusos de poder –perspectiva constitucional– y para mejorar el rendimiento del sistema –perspectiva de aprendizaje– (Papadopoulos, 2023). Estas tres perspectivas pueden

convivir, permitiendo diferentes canales y modalidades para la rendición de cuentas en un mismo espacio democrático, sea a nivel estatal o a nivel local, e incluso en el plano internacional y tomando como actores a entidades supranacionales.

Antes de analizar los elementos que conforman la rendición de cuentas es importante abordar las fases que la constituyen, como un proceso que normalmente suele suceder *ex post*, aunque dependiendo del contexto puede realizarse como un análisis *ex ante*, como es el caso de los procesos electorales. De este modo, la rendición de cuentas la constituyen tres fases muy simples y diferenciadas (Papadopoulos, 2023):

- *Fase 1*: El primer paso es proveer información sobre los procesos, la ejecución y/o los resultados respondiendo a una obligación formal o moral ante un espacio, foro o actor determinado.
- *Fase 2*: El segundo momento se da cuando la información provista es recibida y analizada. En función de dicho análisis se puede producir un debate o que el actor ante quien se rinde cuentas emita una serie de preguntas y la valoración de la información recibida.
- *Fase 3*: La última fase, que no en todos los casos está presente, se vincula a la existencia de una sanción o recompensa en función del resultado de la evaluación.

Las fases, además, permiten avanzar en la identificación de algunos de los elementos clave, y también, por qué no, definir la lógica de funcionamiento de la rendición de cuentas. Como describe Bovens, “la rendición de cuentas es una relación entre un actor y un foro, en la cual el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro puede poner sobre la mesa preguntas y emitir un juicio de valor, y el actor puede sufrir determinadas consecuencias o sanciones”⁵ (2006).

Así, los elementos clave a tener en cuenta para el análisis de cualquier mecanismo de rendición de cuentas son quién rinde cuentas ante quién, sobre qué se rinde cuentas, cómo se rinden cuentas y las posibles consecuencias del proceso (Papadopoulos, 2023).

Quién rinde cuentas ante quién

Siguiendo la definición de Bovens, se distinguen dos partes clave: el actor que rinde cuentas –que suele ser la Administración, pero que en otras

⁵ Traducción propia del original: “Accountability will here be defined as a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct, the forum can pose questions and pass judgment, and the actor may face consequences”.

formas de rendición de cuentas pueden ser empresas privadas, entidades supranacionales o entidades sociales– y el foro –que es el actor o actores ante quienes se rinde cuentas–. En función de quién ejerza el rol de foro, la rendición de cuentas será horizontal, vertical o social como se verá en el siguiente apartado. Pero más allá de esto, el foro tiene, o debería tener, unas cualidades específicas (Papadopoulos, 2023):

- Requiere, idealmente, que sus miembros tengan cierto conocimiento experto en la materia a analizar, con el objetivo de estar capacitado para evaluar la información que se provee.
- Es necesario que se le conceda un tiempo determinado para analizar la información que se provee.
- En casos donde no se trata de un espacio unificado, sino que pueden coexistir diversos foros (o que simplemente coincidan diversas tipologías de rendición de cuentas) es clave la coordinación, para evitar solapes y duplicidades, lo cual puede generar confusión o llevar a excesos.
- Debe tener legitimidad, la cual puede adquirirse cuando los actores del foro otorgan su confianza o “delegan” sus funciones y responsabilidades en el actor que rinde cuentas (como los votantes cada vez que eligen a sus representantes o en la relación que se establece entre los miembros del Congreso y el Presidente electo). La legitimidad también puede adquirirse por parte de aquellos actores que se ven afectados (de manera deliberada o no) por los resultados de las decisiones políticas y que exigen una rendición de cuentas ante dichos impactos, especialmente si aquellos afectados no han sido parte del proceso de toma de decisiones (como, por ejemplo, la ciudadanía ante una política sobre la cual no han tenido derecho a participar).

Sobre qué se rinden cuentas

En este punto deben distinguirse los resultados de las posibles fallas o acontecimientos que llevaron a esos resultados, además de conocer los puntos de partida y los procesos que llevaron a dichos resultados.

Una cuestión clave en el momento de determinar sobre qué se rinden cuentas es entender que estos procesos, en mayor o menor medida, representan relaciones de poder. Esto es, que el actor que rinde cuentas ve en algún aspecto limitado o vulnerado su poder o capacidad de acción ante el foro. Este poder puede leerse en varios aspectos, desde el punto de vista tradicional, donde los políticos rinden cuentas ante el Parlamento no de manera proactiva sino como una obligación procedimental, hasta casos de Administraciones que voluntariamente generen mecanismos de rendición de cuentas para contar con la opinión de diferentes *stakeholders* y así evitar luego mayores sanciones o vetos una vez las decisiones se tomaron

(Papadopoulos, 2023). Sin embargo, el vínculo de poder sigue ahí, ya que es el riesgo a recibir una posible sanción (que puede adoptar diversas formas) lo que conduce a ciertos actores a realizar procesos de rendición de cuentas. Este vínculo de poder es el que lleva también a una posible “selección” de los temas sobre los que se rinde cuentas, lo cual tiene su razón de ser en que a lo largo de un periodo de gobierno las decisiones que se toman son infinitas y rara vez se generan procesos o existen mecanismos para analizar y valorar la idoneidad de todas ellas.

Cómo se rinden cuentas

Se trata de cuáles son las reglas y los canales, mecanismos o procesos mediante los cuales se debe rendir cuentas y los estándares que deben cumplirse, tanto por parte de quien rinde cuentas como por quien debe analizar y evaluar dicha información. Estos suelen variar bastante en función del tipo de rendición de cuentas que se lleve adelante.

De entre las reglas del juego destaca el fenómeno del “veto”. Se trata de la capacidad que pueden adquirir ciertos actores, en diversos tipos de rendición de cuentas, para bloquear o condicionar la adopción de una decisión. Lo interesante de este fenómeno es que los foros que ejercen este poder de veto tienen ese rol “de facto”, en el sentido de que no está contemplado por la normativa ni tienen legitimidad social, sino que surge como consecuencia del propio juego político. Un ejemplo de ello puede ser la influencia de ciertos partidos políticos que otorgan a un Gobierno la mayoría necesaria para que sus propuestas salgan adelante cuando este no tiene la mayoría suficiente en el Parlamento; o la influencia de los medios de comunicación en las democracias monitorizadas; o incluso de algunas empresas con suficiente poder de *lobby*. La existencia de esta capacidad de veto puede provocar que un responsable político evite tomar ciertas decisiones ante la posibilidad de que estas sean vetadas. También puede provocar que este tenga más interés en rendir cuentas ante dichos foros con poder de veto que ante la ciudadanía misma.

El poder de veto también es ejercido en algunas democracias por parte del poder judicial. Este ejercicio del veto se produce como un extra a los canales propios con los cuales ejerce su rol en la rendición de cuentas. La relevancia de la Justicia, a través de los tribunales constitucionales u órganos análogos, deriva de su capacidad para evaluar la constitucionalidad y el grado de respeto a los derechos humanos de una política o legislación. También de su capacidad de actuar de oficio en los casos en los que considere que se puede estar violando algún precepto constitucional.

Posibles consecuencias de la rendición de cuentas

Es clave comprender qué consecuencias puede tener el proceso de rendición de cuentas. Esto es, si existen sanciones, recompensas o potenciales cambios en las decisiones de cara a futuro; si cualquiera de estas es de obligado cumplimiento o no; o si los mecanismos de rendición de cuentas son capaces de ejercer presión suficiente como para producir cambios en los procesos de toma de decisiones.

La realidad es que el nivel de las posibles sanciones o recompensas varía bastante en función del tipo de modelo de rendición de cuentas de que se trate. De esta manera, los procesos electorales son un mecanismo con consecuencias de carácter obligatorio, puesto que es la mayoría de la población quien está emitiendo su dictamen y su elección sobre un número de candidatos determinado (Bovens, 2006). Por el contrario, en el caso de los mecanismos de rendición de cuentas puestos en marcha por la ciudadanía, el grado de obligatoriedad de la sanción dependerá de la capacidad de presión e incidencia que posea el foro.

Tipologías de rendición de cuentas

Una vez comprendidos los elementos de la rendición de cuentas, esta se puede clasificar en tres grandes categorías a partir de la definición de quién ejerce de foro ante el cual se deben rendir cuentas. Estas categorías son amplias y, en la mayoría de las democracias, coexisten naturalmente:

✓ *Vertical*: La mejor forma de ejemplificar la rendición de cuentas vertical es a través de la relación entre votantes y representantes. Los votantes actúan como demandantes de rendición de cuentas –foro–, ante quienes los representantes deben responder –actor que rinde cuentas– (Breuer y Leininger, 2021).

Lo que distingue a este tipo de rendición de cuentas de la de tipo social es que se trata de mecanismos que están enmarcados en una normativa o que forman parte del propio proceso democrático. De este modo, por ejemplo, el proceso de votación representa a fin de cuentas una autorización *ex ante* a los representantes para ejercer su rol ante la ciudadanía, pero al mismo tiempo pueden ser entendidas como un mecanismo *ex post* de rendición de cuentas, puesto que permite a los votantes valorar la actuación de los partidos políticos –en especial la de aquellos con responsabilidad de gobierno– durante el ejercicio previo y decidir cómo ha sido su desempeño y qué confianza les merecen para el ejercicio siguiente. Sin embargo, no se trata de un mecanismo perfecto, ya que, si se analiza en detalle, los votantes –el foro– no siempre cuentan con toda la información necesaria. Por un lado, porque al evaluar el ejercicio anterior, ante la multiplicidad de actuaciones llevadas a cabo por los actores políticos, es difícil que se pueda evaluar todo

el trabajo realizado. Por otro lado, porque se puede generar información falsa o imprecisa con la que confundir o provocar dudas acerca de la realidad de las acciones realizadas en dicho ejercicio anterior. Con lo cual es una doble evaluación la que debería realizarse por parte de la ciudadanía, que tiene además sus propias cuestiones del día a día con las cuales lidiar (Papadopoulos, 2023).

Otra cuestión interesante de este tipo de modalidad de rendición de cuentas es que no son las más abundantes en las democracias hoy en día. Sin embargo, como se verá en el bloque siguiente, hay nuevos mecanismos de rendición de cuentas vertical que se están impulsando e institucionalizando recientemente, en gran medida gracias a la incidencia de la sociedad civil. Algunos de ellos se combinan con nuevos mecanismos participativos, como son los presupuestos participativos o las asambleas deliberativas.

✓ *Horizontal*: Es la rendición de cuentas ejercida dentro de las mismas instituciones, es decir, se ejerce por los mismos actores que poseen poder. Algunas instituciones cuentan con funciones específicas para ello, como son las entidades auditoras, el Poder Judicial o el Parlamento y su función de control (Breuer y Leininger, 2021).

Se trata de la tipología más clásica y también la más extendida, ya que es la propia Administración la que se obliga a la rendición de cuentas. Algunos mecanismos típicos y que se pueden destacar son (Malena et al., 2004):

- Mecanismos políticos: la separación de poderes y su independencia o las comisiones parlamentarias de carácter investigador.
- Mecanismos fiscales: sistemas de auditoría o de rendición de cuentas financiera.
- Mecanismos administrativos: reportes o informes en los distintos niveles de la Administración, códigos públicos de conducta y normativa vinculada a la transparencia.
- Mecanismos legales: agencias contra la corrupción, defensores del pueblo y el sistema judicial como un actor independiente y que además puede contar con capacidad de veto.

En el análisis de los mecanismos de tipo horizontal cabe hacer una mención especial al caso de las democracias parlamentarias, donde el rol del Parlamento es clave como foro que demanda rendición de cuentas al Gobierno. Estos mecanismos, sin embargo, no siempre funcionan como deberían debido a que (Papadopoulos, 2023):

- El poder está concentrado en el Gobierno o incluso en el rol del Presidente o Primer Ministro, lo cual deja poco margen a otros actores.

- El partido que gobierna suele tener la mayoría en el Parlamento, lo cual hace que el control ejercido sea menor.
- La oposición pierde fuerza al no ser mayoría y esto puede traducirse en que tiene la capacidad de llamar la atención, pero no de generar sanciones o producir cambios reales en los procesos de toma de decisiones.
- La presión internacional y de problemáticas de carácter global puede reducir la centralidad de los Parlamentos como espacios de generación de legislación y reducir además su rol como foro de rendición de cuentas, concentrando el poder en los Gobiernos.
- En ciertos casos los Parlamentos pueden evitar ejercer rendición de cuentas sobre ciertos temas ante el riesgo de “quedar mal” ante sus votantes si se abren ciertos temas a discusión, o por el contrario, no estar interesados en ejercer la rendición de cuentas sobre determinados temas por su “reducido” peso político.

✓ *Social*: Se trata de una modalidad de rendición de cuentas ejercida por la ciudadanía organizada y los movimientos sociales o los medios de comunicación a través de actividades de vigilancia o monitoreo (Breuer y Leininger, 2021). Además, este tipo de rendición de cuentas aprovecha –y en algunos casos maximiza– el potencial de las nuevas tecnologías, a través de lo que se conoce como tecnologías cívicas (o *CivicTech*) y los movimientos para introducir nuevas tecnologías en las Administraciones (lo que se conoce como *GovTech*).

Se trata de una rendición de cuentas en la que sus protagonistas habitualmente se enfrentan a importantes retos, como son la falta de financiación para sostener su trabajo de monitoreo o las limitaciones legales o *de facto* de este en algunos países (Breuer y Leininger, 2021), pero que en casos en los cuales se trabaja a través de alianzas o coaliciones y de manera mancomunada con la Administración puede ayudar a resolver los problemas de rendición de cuentas de algunas instituciones (OPSI, 2023).

Se trata de una tipología de rendición de cuentas que ha ido ganando peso y sobre todo impulso gracias a instituciones como el Banco Mundial o Naciones Unidas a través de desarrollos teóricos y de su reconocimiento como mecanismo clave para potenciar la democracia y reducir la pobreza (Malena et al., 2004). Tiene como objetivo ulterior la construcción de una cultura de rendición de cuentas que se fundamenta, por una parte, en aumentar el compromiso de la clase política con los mecanismos existentes y, por otra, en incrementar también el entendimiento y la vinculación de la ciudadanía con mecanismos existentes y nuevos, y donde es esta y las organizaciones de la sociedad civil quienes participan –directa o indirectamente– en exigir la rendición. Estos mecanismos pueden ser generados e iniciados por la

misma Administración, pero lo normal es que funcionen con una lógica de “abajo hacia arriba” y que sean impulsados y ejecutados directamente desde la ciudadanía (Malena et al., 2004).

Algunos ejemplos de este tipo de mecanismos, y que se verán en detalle más adelante, son las protestas, las demostraciones públicas (manifestaciones y uso de las *performances*, como lo que realizan los científicos ante el cambio climático, por ejemplo), las campañas de incidencia, las denuncias de interés público o el periodismo de investigación. Se han expandido mucho sobre todo a partir de finales de la década de los años 90 a raíz de la apertura de nuevos espacios, algunos de ellos desde la Administración, como son los presupuestos participativos y otros procesos participativos para la generación de políticas públicas (Malena et al., 2004).

En un escenario ideal estos mecanismos complementan e incluso mejoran los mecanismos convencionales y de carácter interno u horizontal y ambos tipos se refuerzan mutuamente. Existen algunas propuestas teóricas que insisten en que los mecanismos externos deben institucionalizarse o, por el lado opuesto, que los mecanismos internos se abran para ser más transparentes y participativos, lo cual podría definirse como una nueva modalidad híbrida de mecanismos transversales o diagonales (Malena et al., 2004).

Más allá de cómo se pongan en marcha este tipo de mecanismos, su relevancia radica en su propósito político –monitorizar posibles abusos de poder– y operativo –asegurar o contribuir al funcionamiento adecuado de las instituciones públicas–. Este tipo de mecanismos han demostrado ya su eficacia para mejorar la gobernanza y reconstruir la confianza en la Administración pública y la clase política, permitiendo a la ciudadanía un mayor acceso a la información, a canalizar sus demandas y generando nuevas herramientas para mejorar los análisis y revisiones de la calidad del trabajo realizado por los Gobiernos (TAP Network, 2021). Además, suelen retroalimentar otras acciones de incidencia orientadas a principios democráticos, como son el impulso de la transparencia o la participación ciudadana, que, al fin y al cabo, también promueven el cambio en ciertas dinámicas de poder y establecen las bases para nuevos procesos de rendición de cuentas y canales más abiertos a la ciudadanía (World Bank Group, 2017).

Dentro de la tipología social de la rendición de cuentas, se pueden resaltar dos actores clave que juegan roles bastante diferenciados: los medios de comunicación y la sociedad civil.

La relevancia de los medios de comunicación proviene de que, aunque formalmente no tienen la capacidad de sancionar a los representantes, sí que pueden actuar como una especie de “alarma” poniendo el foco en ciertos temas, denunciando ciertas prácticas e incluso generando ciertas reacciones controladas en el público, las cuales no necesariamente tienen por qué ir

alineadas con los principios democráticos o el bien común (como se ha visto en la estrategia de comunicación tanto en campaña como durante el gobierno de Donald Trump o en la campaña de comunicación a favor del *Brexit* en Reino Unido). Los medios, tanto los clásicos como los alternativos, están aprovechando los espacios creados por las redes sociales para incrementar su audiencia (Feenstra y Casero Ripollés, 2014).

A pesar de su rol esencial en el funcionamiento de la democracia, la actividad de los medios también puede provocar que se viva en una especie de campaña electoral permanente, con los representantes públicos “actuando” constantemente ante las cámaras para evitar ciertas críticas u opiniones por parte de los medios, que han adquirido sobre todo en los últimos años un carácter y una forma de informar más populista en la batalla que ellos mismos tienen que librar para asegurarse una determinada cantidad de visitas o clics (Papadopoulos, 2023). Esta realidad puede llevar a que la información que ofrecen esté sesgada, no sea lo suficientemente detallada o se mantenga accesible durante periodos muy cortos de tiempo, debido a la inmediatez que guía sus prácticas. De este modo, no se llega realmente a informar a la ciudadanía, generando más bien una especie de “infoxicación”⁶, que puede derivar en alimentar una continua imagen negativa de los representantes políticos.

Sin embargo, también surgen nuevas prácticas entre los medios que permiten potenciar la cultura de rendición de cuentas y la lucha contra algunas prácticas que pueden ser nocivas, como las descritas en el párrafo anterior. Esto se observa, en primer lugar, con el surgimiento de medios de comunicación alternativos que están comenzando a jugar un rol más importante, al contar en muchos casos con una mayor independencia que los medios tradicionales, lo que favorece el posicionamiento en agenda de temáticas marginales o típicamente dejadas de lado y también la apertura de espacios para el análisis en profundidad de ciertas temáticas que pueden estar alejadas del foco de medios tradicionales debido a la presencia de un *lobby* muy fuerte o de la falta de interés de la clase política en dichos temas. Este puede ser el caso de medios antirracistas, de medios fundados por personas migrantes o incluso por colectivos marginales como el caso de porCausa y sus investigaciones vinculadas a las violaciones de derechos humanos de las personas migrantes⁷ o el caso de ProPublica en Estados Unidos, medio especializado en investigaciones que destapan casos de corrupción o

⁶ La definición de este término puede encontrarse en: <https://www.fundeu.es/recomendacion/infoxicacion-neologismo-adecuado-en-espanol-1279/>

⁷ Una reciente investigación realizada por porCausa en colaboración con medios tradicionales está nominada a los European Press Prize: <https://elpais.com/espana/2022-11-29/agonia-a-ambos-lados-de-la-frontera-de-melilla.html>

abuso de poder tanto por parte del Estado como por parte del sector privado empresarial⁸ (Feenstra y Casero Ripollés, 2014).

En segundo lugar, esto puede observarse también con el auge de las organizaciones dedicadas a hacer *fact-checking*, que implica la verificación de datos e información publicada en muchas ocasiones por medios de comunicación tradicionales e incluso por representantes políticos. Al aumentar la desinformación, se ha hecho cada vez más necesaria la figura de este tipo de organizaciones, que funcionan en cierta manera como medios de comunicación encargados de contrastar la veracidad de declaraciones de todo tipo. Estos nuevos medios han ido ganando peso no sólo perfeccionando su labor –contando incluso con un código ético a nivel internacional impulsado por la Red Internacional de Fact Checking (IFCN, 2022)–, sino también generando colaboraciones con redes sociales, como es el caso de Facebook, Twitter y Whatsapp, que constantemente renuevan sus políticas para luchar contra estos fenómenos (Maldita, 2019).

Por otro lado, se encuentra la sociedad civil. Los mecanismos llevados adelante por estos actores suelen clasificarse como monitoreo cívico, que implica el involucramiento de la ciudadanía en el seguimiento y la evaluación de las políticas, las decisiones y los servicios públicos. Tiende a ser un monitoreo continuo y no limitado a periodos temporales determinados. Esta es una cuestión clave, ya que requiere de una participación continua, que implica cierto nivel de compromiso no sólo por parte de la propia ciudadanía sino también, idealmente al menos, por parte de la Administración para tomar en cuenta las opiniones y demandas de la ciudadanía, así como los resultados del monitoreo y las posibles sanciones o recompensas que puedan derivarse de ello (OCDE, 2022b).

Dentro de este tipo de monitoreo, se pueden categorizar los diferentes tipos de mecanismos. En este sentido, existe una categorización amplia en función del objetivo que persigan, y otra más aterrizada en función de los canales y herramientas que se utilizan. Según su objetivo se pueden clasificar en (Feenstra y Casero Ripollés, 2014):

- “*Watchdog*” o *vigilancia del poder*: aquellos que buscan de manera directa la supervisión del poder; la denuncia de posibles abusos, injusticias y malas prácticas y la demanda de cambios.
- *Filtraciones y extracción de la información*: se vincula de manera directa a las filtraciones y a la difusión de información que no es pública para promover la transparencia y potencialmente denunciar prácticas abusivas. Dos ejemplos muy ilustrativos de este tipo de mecanismos son Wikileaks y los *Papeles de Panamá*.

⁸ Las investigaciones de ProPublica se pueden consultar en: <https://www.propublica.org/>

- *Extensión de la representación*: aquellos mecanismos más vinculados a la incidencia que tienen por objetivo aumentar la representación generando mayores espacios para la participación de la ciudadanía en todo el ciclo de política pública, impulsando no sólo una mayor rendición de cuentas sino el conjunto de los pilares del gobierno abierto (transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación).

De acuerdo con el tipo de canales y herramientas que utilizan estos mecanismos se pueden clasificar en (OCDE, 2022b):

- *Encuestas de opinión pública*: buscan recolectar la opinión de la ciudadanía en relación con la ejecución y la calidad de una política o una actuación de la Administración. Puede llevarse adelante por la misma Administración o por organizaciones de la sociedad civil, ya que la información recolectada puede ser de gran utilidad en la toma de decisiones o en el diseño de campañas de incidencia y movilización social.

- *Boletín de calificaciones*: se trata de una versión más amplia y ambiciosa de la información recolectada mediante encuestas, ya que a esa opinión ciudadana se le suma una evaluación por parte de personas u organizaciones expertas, que valoran los puntos débiles y fuertes de una institución pública o una política concreta. Se trata de una herramienta muy útil que puede servir como línea de base sobre la cual medir los cambios alcanzados.

- *Auditorías sociales*: se trata de una herramienta clave para mantener a toda una comunidad informada. Requiere de un compromiso ciudadano más amplio y de un mayor nivel de conocimiento experto para poder llevar adelante el análisis y la evaluación de una política pública, o cualquier actuación de la Administración. Una de sus ventajas es que puede llevarse adelante en cualquier momento del ciclo de política pública.

- *Canales de quejas para la ciudadanía*: es un tipo de mecanismo más amplio, y que engloba todos aquellos canales a disposición de la ciudadanía, ya sea impulsados por la propia ciudadanía o por la Administración, para expresar inconformidades, quejas o denuncias sobre la actuación de la Administración. Incluyen, entre otros, los buzones anónimos, formularios *online* y *offline*, etc.

- *Evaluación y monitoreo de proyectos comunitarios*: implica un grado mayor de rendición de cuentas, ya que involucra a la ciudadanía no solamente en el diseño e implementación de proyectos sino también en su seguimiento, evaluación y posterior rendición de cuentas al resto de actores interesados.

- *Seguimiento del gasto público*: implica la utilización de diversos canales y herramientas para dar seguimiento a los fondos públicos; requiere

cierto nivel de *expertise* por parte de la ciudadanía, tanto para acceder a la información como para su tratamiento y obtención de resultados de análisis, pero es muy útil en el seguimiento y la prevención de casos de corrupción.

- *Herramientas online*: aunque todos los mecanismos anteriores pueden ejecutarse digitalmente, en esta última categoría se hace referencia además a aquellas aplicaciones que permiten a la ciudadanía mantenerse conectada con sus Administraciones y hacer así un seguimiento del trabajo que realizan.

3. De la teoría a la realidad

En la sección anterior se ha expuesto de manera exhaustiva cómo la rendición de cuentas es un elemento central de los sistemas democráticos. También cómo, en los estadios más evolucionados de la democracia, la rendición de cuentas se ha ido sofisticando e incrementando su relevancia debido a la multiplicación de los mecanismos y herramientas a través de las que se lleva a cabo –impulsadas sin duda por la revolución tecnológica y digital– y de la tipología de actores involucrados –Administración pública, entidades auditoras y de control y un amplio ecosistema de actores no-públicos, como medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil–.

Como reflejo de esta madurez conceptual y metodológica de la rendición de cuentas, los compromisos que las Administraciones públicas –desde el nivel local al multilateral– han realizado en esta materia se han incrementado notablemente en los últimos años, tanto en número como en relevancia. En el plano normativo y discursivo, el contexto general en materia de rendición de cuentas en el Estado español y su entorno es favorable. Lamentablemente, se verá más adelante que en muchos casos existe aún en muchos casos un importante “*gap* de implementación” de los compromisos adoptados.

3.1. Del dicho...

Algunas evidencias de la actual abundancia normativa en materia de rendición de cuentas son:

La Open Government Partnership

En 2011, con el impulso conjunto de líderes gubernamentales y de la sociedad civil, se puso en marcha la Open Government Partnership (OGP) para promover una gobernanza transparente, participativa, inclusiva y responsable. En 2023 ya incluye a 75 países y 106 Gobiernos locales –que

representan a más de 2.000 millones de personas de todo el planeta– y a miles de organizaciones de la sociedad civil (Open Government Partnership, 2023a).

En estos poco más de diez años de trayectoria la OGP se ha convertido en un referente y motor de renovación y ampliación democrática en todo el planeta, no sólo por la generación de una red global de actores en la que se comparte y sistematiza el conocimiento y la innovación, sino también por sus mecanismos internos de rendición de cuentas, a los que todos sus miembros se comprometen y que van más allá de sus prácticas habituales. Los Gobiernos miembros se comprometen a llevar a cabo una autoevaluación al final de cada periodo de vigencia de su plan de acción y a someterse a un “mecanismo de reporte independiente”, supervisado por un panel de expertos independientes. La participación de un miembro en la OGP puede ser revisada si no cumple con estos compromisos o si actúa en contra de sus principios (Open Government Partnership, 2023b).

Para unirse a la OGP, los Gobiernos aspirantes deben adherirse a la Declaración de Gobierno Abierto (Open Government Partnership, 2011). Esta Declaración incluye algunas referencias directas a la rendición de cuentas que, con mucha probabilidad, han contribuido a consolidar e impulsar el principio de rendición de cuentas a los niveles en los que se encuentra actualmente. Estas son:

- “Reconocemos que la gente de todo el mundo exige más apertura en el gobierno. Piden una mayor participación cívica en los asuntos públicos y buscan formas de hacer que sus gobiernos sean más transparentes, receptivos, responsables y efectivos.
- Aceptamos la responsabilidad de aprovechar este momento para fortalecer nuestros compromisos de promover la transparencia, combatir la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer que el gobierno sea más efectivo y responsable.
- Juntos, declaramos nuestro compromiso de: aumentar la disponibilidad de información sobre actividades gubernamentales [...]; apoyar la participación ciudadana [...]; y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.
- Reconocemos que el gobierno abierto es un proceso que requiere un compromiso continuo y sostenido. Nos comprometemos a informar públicamente sobre las acciones emprendidas para realizar estos principios, consultar con el público sobre su implementación y actualizar nuestros compromisos a la luz de los nuevos desafíos y oportunidades”.

La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*

Como ya se ha mencionado en la primera sección del informe, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó en septiembre del año 2015 la Resolución *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Naciones Unidas, 2015), la que probablemente es la “hoja de ruta” global más ambiciosa y comprehensiva que la comunidad internacional ha acordado hasta la fecha para dar respuesta conjunta e individual a los desafíos sociales, económicos, medioambientales y democráticos a los que nos enfrentamos como especie.

Esta Resolución fue redactada y negociada por los Estados miembros tras un proceso consultivo sin precedentes, ejecutado tanto a nivel global como estatal –diseñado e implementado, en este caso, con diversa ambición en función de cada país– (CIDOB, 2017).

La Resolución incorpora un proceso de seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los objetivos y metas de la Agenda 2030 durante los 15 siguientes años que supera en exhaustividad y ambición los estándares habituales de rendición de cuentas de los acuerdos políticos multilaterales, aunque no es perfecto, como se verá más adelante. De este modo, en la citada Resolución los Estados miembros:

- Se comprometen a “participar en un proceso sistemático de seguimiento y examen de la implementación de la presente Agenda durante los próximos 15 años”.
- Consideran que “un marco de seguimiento y examen sólido, voluntario, eficaz, participativo, transparente e integrado contribuirá de manera vital a la implementación de la Agenda y ayudará a los países a maximizar y vigilar los progresos realizados al respecto para asegurar que nadie se quede atrás”.
- “Promoverán la rendición de cuentas a sus ciudadanos, respaldarán una cooperación internacional efectiva en el cumplimiento de la Agenda y fomentarán el intercambio de mejores prácticas y el aprendizaje mutuo”.
- Llevarán a cabo el seguimiento y el examen de los objetivos y las metas “utilizando un conjunto de indicadores mundiales que se complementarán con indicadores regionales y nacionales formulados por los Estados Miembros y con los resultados de la labor realizada para establecer las bases de referencia de esas metas cuando aún no existan datos de referencia nacionales y mundiales”. Los procesos de seguimiento “serán rigurosos y con base empírica, se fundamentarán en evaluaciones dirigidas por los países y en datos de calidad que sean accesibles, oportunos, fiables y desglosados por

ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes para los contextos nacionales”.

La Declaración oficial del Summit for Democracy 2023 y la Declaración de la sociedad civil con motivo de esa misma cumbre desde la sociedad civil

En marzo del año 2023 se convocó conjuntamente por Estados Unidos, Zambia, Corea del Sur, Costa Rica y Países Bajos la segunda edición del Summit for Democracy, cuya primera edición había sido impulsada por la Administración estadounidense en 2021. La Declaración final de la Cumbre (Departamento de Estado, 2023), a la que se adhirieron 74 de los Estados participantes –incluida España– hace diversas referencias explícitas al carácter central que la rendición de cuentas y sus condiciones habilitantes desempeñan en los sistemas democráticos y la capacidad de estos de dar respuesta a los grandes desafíos de nuestra era, incluidos los emergentes. Las principales son:

- “Reconocemos que la democracia puede adoptar muchas formas, pero comparte características comunes, como elecciones libres y justas que sean inclusivas y accesibles; separación de poderes; controles y equilibrios; transiciones pacíficas del poder; medios de comunicación independientes y seguridad de los periodistas; transparencia; acceso a la información; rendición de cuentas; inclusión; igualdad de género; participación cívica; igual protección de la ley; y respeto de los derechos humanos, incluidas las libertades de expresión, reunión pacífica y asociación”.

- “La sociedad civil debe tener la oportunidad y el espacio, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, para operar, recaudar recursos, representar las opiniones y preocupaciones de la sociedad, incluidas las personas en situación de marginación o vulnerabilidad, y supervisar y abogar para que los gobiernos y las autoridades rindan cuentas. Esto es esencial para construir y mantener la confianza entre los ciudadanos y las autoridades públicas”.

- “Afirmamos que las formas en que las tecnologías, incluidas las nuevas y emergentes como la inteligencia artificial, las biotecnologías y las tecnologías cuánticas, se diseñan, desarrollan, mantienen, gobiernan, adquieren, financian, venden y utilizan deben estar moldeadas por un compromiso con los principios democráticos, incluida la igualdad, la inclusión, la sostenibilidad, la transparencia, la responsabilidad, la diversidad y el respeto de los derechos humanos, incluida la privacidad”.

- “Subrayamos la necesidad de que las empresas tecnológicas se comporten de manera responsable, en particular facilitando una sólida

protección de la privacidad, la seguridad y la salud de las personas, con especial atención a una protección aún mayor de los niños y los jóvenes, la transparencia y la rendición de cuentas en relación con los algoritmos de las plataformas y las decisiones de moderación de contenidos, y una sólida protección contra el uso indebido y la discriminación relacionados con el uso de algoritmos, reconociendo que las poblaciones en situaciones marginadas o vulnerables corren un riesgo desproporcionado de sufrir consecuencias negativas”.

Las organizaciones de la sociedad civil han jugado un papel esencial para mantener la atención en los compromisos asumidos por los Estados tras la Cumbre de 2021 –durante 2022, el llamado “Año para la Acción” (Departamento de Estado, 2021)–, para exigir y lograr cierta apertura de la Cumbre a la participación ciudadana y para arrancar algunos tímidos compromisos por parte de los Estados para llevar a cabo el seguimiento y rendición de cuentas de lo asumido tras esta segunda edición.

Una de las coaliciones internacionales de organizaciones de la sociedad civil que han liderado y coordinado el trabajo durante estos dos últimos años impulsó una “Declaración final ciudadana” de la Cumbre, que ha sido respaldada hasta la fecha por más de 120 organizaciones no-públicas (Freedom House, 2023). En esta Declaración, la rendición de cuentas también quedó reflejada:

- La democracia es “un sistema político basado en el libre consentimiento de los gobernados, y se mantiene a través de una red de estructuras que se refuerzan mutuamente, en la que quienes ejercen el poder están sujetos a controles tanto dentro como fuera del Estado: desde tribunales independientes, una prensa independiente y todos los elementos de una sociedad civil diversa y activa”.

- Principio 5: Libertad de los medios de comunicación y resistencia a la desinformación. “Los Estados deben reconocer que un sector mediático diverso e independiente es esencial para la salud de una democracia, y proteger activamente a los periodistas de la censura, las amenazas de violencia y otras restricciones indebidas a su trabajo. Los Estados deben fomentar una cultura de transparencia en el gobierno, que permita a la prensa acceder a la información que necesita para exigir responsabilidades a los funcionarios públicos por su actuación o su mala conducta”.

- Principio 10: Participación política y cívica de los jóvenes. “Los Estados deben fomentar y apoyar un acceso mejorado y justo de los jóvenes a una información abierta, rápida, fiable y de alta calidad, incluso a través de las tecnologías de la información y la comunicación y las radios comunitarias, con el fin de reforzar los procesos de rendición de cuentas y aumentar la participación de los jóvenes en la toma de decisiones”.

IV Plan de Gobierno Abierto del Gobierno español (2020-2024)

España, como Estado miembro de la OGP, desarrolla e implementa sus propios planes de Gobierno Abierto. Actualmente se está implementando el IV Plan de Gobierno Abierto, cuya vigencia se extiende de 2020 a 2024 (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2020).

Este Plan incorpora cinco ejes fundamentales y diez grandes compromisos, el segundo de los cuales trata sobre la elaboración de “un Plan de refuerzo y mejora de la transparencia y de la rendición de cuentas” (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2020). En relación con la rendición de cuentas a la ciudadanía, el compromiso específico consiste en facilitar la transparencia y el seguimiento de una serie de planes públicos destacados y de actividades clave o críticas e informar periódicamente a la ciudadanía sobre su cumplimiento.

El propio Plan de Gobierno Abierto de España es sometido a un exhaustivo y continuo ejercicio de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. Para ello, el Portal de Transparencia ofrece información actualizada sobre el calendario previsto de implementación de los compromisos, sobre el avance en los mismos y sobre las actividades a través de las cuales se han logrado dichos avances (Portal de Transparencia, 2023). Además, en 2022, a mitad del periodo de implementación, se ha llevado a cabo un ejercicio de autoevaluación (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2022), que viene a complementar las evaluaciones externas a las que cada miembro de la OGP se somete.

3.2. ... *al hecho*

Sin embargo, como se avanzó antes, la situación en cuanto a implementación y puesta en práctica de estos compromisos con la rendición de cuentas es mucho menos positiva. Los ejercicios de rendición de cuentas por parte de los Gobiernos suelen adolecer de una serie de debilidades comunes que reducen su utilidad y su relevancia práctica, cuando no los convierten en un mero ejercicio vacío más relacionado con el “democratic washing”⁹ que con el fortalecimiento de la democracia.

Paradójicamente, los compromisos asumidos en materia de rendición de cuentas pueden llegar a ser contraproducentes en términos democráticos si su implementación es defectuosa o incompleta, al ahondar en el

⁹ Este concepto, acuñado por los autores de este informe, pretende aludir en términos democráticos al mismo comportamiento que el “greenwashing” implica en términos medioambientales. Esto es, el acto de confundir a la ciudadanía en relación con las prácticas de gobierno abierto de una Administración o con los beneficios que una determinada práctica aporta en términos de transparencia, participación o rendición de cuentas.

sentimiento de desafección y desconfianza de la ciudadanía con las instituciones públicas y el sistema democrático en su conjunto. En los procesos participativos, si la rendición de cuentas no aporta claridad acerca del proceso previsto ni transparencia respecto a las expectativas de uso de los insumos aportados por las personas participantes, esta “decepción democrática” es susceptible de producirse con especial intensidad (OCDE, 2022b).

Algunas de las debilidades más relevantes y comunes observadas en los procesos de rendición de cuentas son las siguientes:

- *Que se ponga el énfasis en el seguimiento* –generación de información e indicadores para medir y dar seguimiento a las políticas y servicios públicos a través de sus insumos, resultados, impactos...– *dejando de lado el componente de evaluación y aprendizaje* –comprender cómo y por qué se han producido ciertos avances o la ausencia de los mismos, cuáles han sido las estrategias o iniciativas empleadas para alcanzar los objetivos propuestos–.

A pesar de la intención incorporada en la Resolución de Naciones Unidas por la que se aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015) de que los procesos de seguimiento de la Agenda 2030 se fundamentaran en evaluaciones rigurosas dirigidas por los propios países, esto no se está produciendo. Lo cierto es que los Informes Nacionales Voluntarios (Voluntary National Reports), elaborados por los Estados y presentados públicamente en los Foros Políticos de Alto Nivel de Naciones Unidas se están limitando en la gran mayoría de los casos –incluido España– a una enumeración exhaustiva de actividades e inversiones, pero sin realizar ningún esfuerzo por trazar el vínculo ni por evaluar los motivos detrás de la obtención o no de unos determinados resultados, lo cual tendría el valor añadido de aportar lecciones aprendidas que servirían para la toma de decisiones.

- *Que no se cierre adecuadamente el “ciclo de la retroalimentación” tras los procesos participativos* (OCDE, 2022b). Cerrar el “ciclo de la retroalimentación” se refiere a los esfuerzos realizados por la institución convocante de un proceso participativo de informar a los participantes acerca del estado de tramitación en el que se encuentran sus insumos y del resultado final del proceso para el cual fueron invitados a participar.

Frecuentemente las instituciones públicas no están obligadas a implementar las ideas, recomendaciones o propuestas recibidas, por ser el ejercicio participativo de naturaleza consultiva. Lo esencial es que exista transparencia y claridad al respecto desde el inicio y que se comunique ampliamente el resultado final del proceso. Idealmente, los participantes cuyas aportaciones no vayan a ser incluidas deberían recibir una explicación –individual o agregada– acerca de las razones. El reconocimiento y agradecimiento a los participantes por su esfuerzo e interés contribuye también a su sensación de valoración y aprecio.

Por lo contrario, al no cerrar adecuadamente el “ciclo de retroalimentación” las Administraciones públicas se arriesgan a desincentivar a la población a participar de nuevo en un futuro, diluyendo potencialmente los beneficios de la participación, tales como el incremento en el sentimiento de confianza, eficacia y agencia de la ciudadanía.

Como se verá más adelante en este capítulo, hay herramientas y metodologías innovadoras que facilitan a las Administraciones el aprovechamiento y utilización de los insumos aportados por la ciudadanía a través de los procesos participativos y su posterior rendición de cuentas. El principal obstáculo puede encontrarse, sin embargo, no en la necesidad de nuevas herramientas o metodologías, sino en la falta de cultura en la Administración acerca de cómo interactuar y colaborar con el público (TAP Network, 2021).

- *Que no se deriven consecuencias del proceso de rendición de cuentas.*

En la sección anterior se vio que un elemento clave de los procesos de rendición de cuentas es la posibilidad de que de estos se deriven consecuencias –sanciones o recompensas– de alguna naturaleza –jurídica, política, reputacional...– (Papadopoulos, 2023 y Bovens, 2006). Mientras que es cierto que la existencia de consecuencias no es un elemento imprescindible para el funcionamiento de un mecanismo de rendición de cuentas, también lo es que su ausencia lo debilita, hasta el punto de poderlo convertir en irrelevante.

Lo habitual es que los procesos de rendición de cuentas ejecutados desde las Administraciones públicas fíen el elemento sancionador o incentivador a los potenciales efectos de la difusión de los resultados de la evaluación por parte de terceros, como pueden ser los medios de comunicación o las organizaciones y movimientos de la sociedad civil. Un ejemplo de ello puede ser el control parlamentario ejercido por los partidos de la oposición al Gobierno en España, que en el parlamentarismo actual parece estar diseñado de inicio para lograr repercusión mediática y, de ese modo indirecto, generar alguna consecuencia en el sujeto controlado.

Un contraejemplo a esta tendencia generalizada de procesos sin consecuencias formalmente establecidas es el ya mencionado mecanismo de rendición de cuentas del OGP, de cuyo incumplimiento se puede derivar la expulsión del miembro del partenariado.

- *Que la rendición de cuentas desincentive la innovación en la Administración pública.* El Observatorio de la Innovación en el Sector Público (OPSI) de la OCDE ha venido analizando cómo los mecanismos de rendición de cuentas y los organismos fiscalizadores son uno de los principales frenos que el personal funcionario percibe a la hora de innovar (OPSI, 2023).

La innovación es fundamentalmente un proceso incierto e iterativo, que implica crear, probar, refinar y mejorar el producto o servicio hasta que se alcanza el resultado previsto. Es un proceso que lleva intrínseco el error. Sin embargo, tanto los procesos de rendición de cuentas como los de supervisión parecen basarse en la idea de que existe una respuesta correcta que podría haberse conocido de antemano. ¿Cómo pueden utilizarse las estructuras de rendición de cuentas para impulsar la innovación dentro de las organizaciones del sector público, en lugar de obstaculizarla? ¿Hay margen para respetar importantes principios del proceso de auditoría (como, por ejemplo, la independencia), al tiempo que se establecen asociaciones entre las funciones de supervisión y aquellos a los que vigilan? ¿Cómo pueden las nuevas formas participativas de rendición de cuentas –que integran a los usuarios en los procesos de control y evaluación de las actuaciones públicas– impulsar la innovación en la Administración?

- *Que se consideren los ejercicios de rendición de cuentas exclusivamente como el final de un proceso y no como parte de un ciclo continuo al que la rendición de cuentas retroalimenta.* En el plano teórico la rendición de cuentas se plantea como un ejercicio iterativo, inserto en el ciclo de políticas públicas y cuyos resultados sirvan de insumo para la revisión y mejora del servicio o política analizado. Este elemento pragmático justifica la inversión de tiempo y recursos empleados en implementar procesos de rendición de cuentas, más allá de otras aportaciones intangibles que estos puedan tener en términos de propagación de valores cívicos y cultura democrática entre la Administración y la ciudadanía.

Lamentablemente, los procesos de rendición de cuentas suelen minusvalorar o directamente obviar esta retroalimentación, planteándose más como ejercicios simbólicos de corrección democrática o institucional que ponen punto y final a un proceso de diseño, decisión o implementación de políticas públicas. Un ejemplo a nivel estatal es el Análisis de Impacto Normativo, que está legalmente previsto como un ejercicio continuo (*ex ante*, intermedio y *ex post*) pero que en la práctica totalidad de los casos se limita a ejecutarse como un trámite preceptivo durante la elaboración normativa, sin ningún tipo de continuidad una vez la norma es tramitada.

Esta concepción de la rendición de cuentas ayuda a entender por qué, cuando estos procesos cuentan con espacios de devolución o presentación de resultados, rara vez prevén los tiempos o espacios para que se genere algún tipo de diálogo o reflexión entre el foro y el sujeto obligado.

3.3. *La rendición de cuentas desde una mirada crítica*

La ciudadanía, los movimientos sociales y otros actores interesados, como los medios de comunicación, mantienen una posición crítica respecto de la rendición de cuentas, desde la concepción del ciudadano no sólo como un actor pasivo o receptor ante la obligación de la Administración de rendir cuentas de sus actos, sino también como titular del derecho a exigirle responsabilidades (TAP Network, 2021).

Desde esta concepción de la rendición de cuentas como un derecho, los actores no-públicos están adoptando dos tipologías de roles que tienen una primordial función:

La exigencia de que los procedimientos de rendición de cuentas se den bajo determinadas características y condiciones

Los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil e incluso la propia ciudadanía juegan un rol esencial a la hora de exigir la garantía de unas mínimas condiciones previas y habilitantes para la implementación de los procedimientos públicos de rendición de cuentas y el cumplimiento de una serie de requisitos necesarios para que la ciudadanía pueda ejercer su labor de garante y vigilante de dichos procesos. De estas exigencias, las principales son:

- *Proteger a la sociedad civil, expandir el “espacio cívico” y respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales como son definidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.* La Declaración de Roma de la Sociedad Civil –suscrita por 130 organizaciones sociales que representan a activistas y personas expertas de todo el planeta– hace un llamamiento a respetar la independencia de la sociedad civil organizada y de los periodistas para ejercer la rendición de cuentas, incluso sobre cuestiones críticas, y a garantizar su seguridad; también a fortalecer los marcos legales para el acceso a la información y a la implementación de los ya existentes (TAP Network, 2022). En parecidos términos se expresan los Principios 1 y 5 de la Declaración de la Sociedad Civil del II Summit for Democracy (Freedom House, 2023), ya expuestos al inicio de esta sección.

- *Garantizar la transparencia y el acceso a información y datos públicos.* En la Encuesta Global de Rendición de Cuentas de los ODS (TAP Network, 2021), los encuestados calificaron la “falta de transparencia del Gobierno” como el tercer desafío más apremiante para la rendición de cuentas de los ODS. La disponibilidad de datos e información fiables, creíbles y actualizados es un requisito esencial para que las Administraciones públicas puedan rendir cuentas. De igual modo, un adecuado acceso público a dichos datos e información es clave para que los Gobiernos rindan cuentas, ya que

permite al “ecosistema exterior” –medios de comunicación, organizaciones sociales y ciudadanía– evaluar el desempeño de los funcionarios públicos y supervisar las acciones del Gobierno. Un mayor acceso a los datos críticos puede abrir la puerta a conversaciones con los responsables políticos, lo que permite a los actores externos validar, cuestionar o identificar lagunas en las narrativas oficiales tras las evaluaciones llevadas a cabo por la Administración.

- *Garantizar la transparencia, trazabilidad y rendición de cuentas de la opción tecnológica escogida.* Está ya fuera de toda duda la capacidad que las tecnologías –algoritmos y redes sociales– tienen para generar un impacto directo en los procesos democráticos (desde procesos electorales a procesos de participación ciudadana, pasando por la adopción automatizada de decisiones administrativas). Por ello las autoridades públicas deben asegurarse de que la tecnología seleccionada es transparente y responsable. En esta elección tecnológica, las evidencias demuestran que el *software* de código abierto es el más adecuado para los procesos democráticos, porque permite el escrutinio, la rendición de cuentas y la colaboración (OCDE, 2022b). Las evidencias que se van acumulando respecto a los modernos sistemas de inteligencia artificial muestran que la exigencia de transparencia y rendición de cuentas se debe extender también a los datos que se emplean para entrenar a estos sistemas. A las demandas sociales para que las Administraciones desarrollen e implementen marcos y procesos claros de gobernanza de la información en este ámbito (Freedom House, 2023) se le han unido recientemente los Estados (Departamento de Estado, 2023) y las instituciones internacionales (OCDE, 2021). Sin un esfuerzo redoblado en esta materia por parte de las Administraciones –tanto en términos conceptuales como procedimentales– se corre el riesgo de que incluso los ejercicios de control y auditoría algorítmica que se pongan en marcha estén incurriendo en una especie de “audit washing”, incapaces de detectar los verdaderos problemas y riesgos subyacentes (Goodman y Trehu, 2022).

- *Innovar en métodos de rendición de cuentas participativos, inclusivos y efectivos.* Junto al resto de demandas expuestas anteriormente, las organizaciones y movimientos sociales vienen reclamando a las Administraciones públicas la innovación en nuevos procedimientos y herramientas de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas públicas que incorporen la participación de la ciudadanía, favoreciendo de esta manera una mayor inclusividad y efectividad.

Para que estos procesos participativos no se conviertan en un mero ejercicio simbólico de apertura a la ciudadanía, es esencial que estén bien diseñados, que cuenten con los recursos adecuados y que se basen en un auténtico deseo de implicar a la ciudadanía y a las partes interesadas y tener en cuenta sus opiniones. Como ya se ha señalado previamente, debe existir

una total transparencia acerca de cómo se espera que los resultados del proceso influyan o contribuyan a la implementación o revisión de la política o servicio público que se trate y un ambicioso plan de comunicación sobre el resultado final del proceso.

En el marco de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, la sociedad civil demanda que la apertura a la participación ciudadana se extienda a la generación y recopilación de datos e información para el seguimiento y rendición de cuentas sobre la implementación de los compromisos adquiridos. De este modo, se hace un llamamiento a “potenciar la recopilación y notificación de datos de calidad, fiables y oportunos, en particular de fuentes alternativas, no estatales y ciudadanas, para medir con precisión los avances en los ODS y garantizar que nadie se quede atrás” (TAP Network, 2021).

Resulta interesante observar cómo la apertura a la participación no sólo se defiende en términos de inclusividad y legitimidad, sino también en términos de eficacia. Según Naciones Unidas, “un mecanismo de consulta transparente y sometido a la presión democrática o a la opinión pública puede desempeñar a menudo un papel más importante en el cumplimiento de los acuerdos institucionales, especialmente en materia de derechos humanos, que cualquier autoridad judicial externa” (UNDESA, 2015). Según la OCDE, “las instituciones públicas pueden beneficiarse en gran medida de la creación de canales de retroalimentación para que el público aporte sus opiniones, comentarios y quejas con el fin de mejorar las decisiones, acciones y servicios prestados. Al implicar a los ciudadanos y a las partes interesadas en la supervisión y evaluación de sus decisiones y acciones, las autoridades públicas pueden crear círculos virtuosos y relaciones más sanas que pueden contribuir a la confianza general en el gobierno” (OCDE, 2022b).

El propio ejercicio de la rendición de cuentas

En segundo lugar, los actores no-públicos también asumen en algunas ocasiones el protagonismo de la rendición de cuentas, siendo ellos mismos los encargados de llevar a cabo el proceso de monitoreo, evaluación y comunicación acerca de los medios e instrumentos empleados y de los resultados obtenidos en la implementación de una política o en la prestación de un servicio público.

Esta modalidad “social” de la rendición de cuentas ha sido ampliamente definida y descrita en los apartados anteriores. Sólo resta quizás enfatizar su carácter activista –a pesar de su enfoque frecuentemente constructivo, el monitoreo cívico busca constantemente mostrar los límites de la acción pública y detectar posibles incumplimientos o abusos de poder por parte de las Administraciones públicas–; y que su principal valor diferencial reside en el aprovechamiento de las posibilidades que ofrecen las “tecnologías cívicas”

y en la existencia de una comunidad global de entidades especializadas en la que todo se comparte –desde el código informático, al conocimiento y metodologías, pasando por los datos y la información generadas–.

3.4. Principales innovaciones en rendición de cuentas

La innovación pública en materia de rendición de cuentas es un fenómeno prácticamente inabarcable. No sólo porque se está produciendo simultánea e ininterrumpidamente a nivel local, estatal e internacional y en todas las regiones del planeta, sino porque está evolucionando a un ritmo vertiginoso a rebufo de los avances tecnológicos y la digitalización –no sólo en términos de aprovechamiento de las llamadas “CivicTech” y “GovTech”, sino también como respuesta a los retos que los avances tecnológicos plantean para la gestión de lo público–.

Sólo gracias a la labor de mapeo y sistematización llevada a cabo por algunas instituciones internacionales –entre las que destaca el Observatorio de la Innovación en el Sector Público (OPSI) de la OCDE– y a la existencia de las ya mencionadas comunidades globales de colaboración y aprendizaje en el sector de la sociedad civil –donde destacan coaliciones como Code For All, que cuenta con 32 entidades socias de seis continentes distintos (Code For All, 2023)– es posible mantenerse mínimamente informado acerca de las últimas innovaciones y tendencias a nivel mundial sobre esta materia.

A continuación, y sin ánimo de exhaustividad, se ofrecen algunos ejemplos que, habiéndose dado en España, son representativos de las nuevas tendencias internacionales en materia de rendición de cuentas. Ninguno de ellos es perfecto en todas sus facetas, pero todos presentan algún avance significativo con relación al *statu quo* o al resto de experiencias de su entorno y, en mayor o menor medida, plantean también respuestas a las deficiencias descritas anteriormente.

A efectos de categorización, las experiencias innovadoras se exponen en función de los contextos específicos de los que parten:

Experiencias centradas en la rendición de cuentas de planes de Gobierno o compromisos de servicios

✓ *Informe Cumpliendo del Gobierno de España*. A principios de la actual legislatura, el Presidente del Gobierno de España se comprometió a llevar a cabo durante los siguientes cuatro años de mandato un ejercicio de rendición de cuentas del grado de cumplimiento de los compromisos del Gobierno. Este ejercicio, que se ha plasmado en los llamados “Informes Cumpliendo”, consiste en un ejercicio transparente y exhaustivo de

autoevaluación del grado de cumplimiento de los compromisos oficialmente asumidos por el Gobierno (La Moncloa, n. d.).

Su credibilidad radica en que está basado en una metodología rigurosa, pública y elaborada por un grupo de personas expertas (Grupo de Análisis Metodológico, 2022). Otros elementos positivos son la sencillez del proceso, sus altos estándares de transparencia (datos abiertos) y acceso a la información (informes territoriales, sectoriales y en clave de la Agenda 2030) y su carácter dinámico (al haber ido actualizando el *stock* de compromisos a analizar a medida que estos se han ido adquiriendo por parte del Gobierno).

En el lado negativo se encuentra, en primer lugar, el centrar el proceso en el monitoreo y reporte de insumos y actividades sin entrar en la medición y evaluación de impactos y resultados. En segundo lugar, el cumplimiento sólo parcial, hasta la fecha, del compromiso adquirido de aportar una verificación externa y de someterla al escrutinio de la ciudadanía. Sólo para el 22% de los compromisos analizados en el último Informe Cumpliendo (La Moncloa, n. d.) se aportó alguna fuente de verificación externa al propio Gobierno, proviniendo el 92% de estas fuentes externas del Congreso de los Diputados o del Senado. En cuanto al escrutinio ciudadano, los eventos de presentación anual de los Informes Cumpliendo con colectivos sociales y ciudadanos individuales no puede considerarse equivalente al compromiso adquirido de “organizar foros que permitan a la ciudadanía y a los actores y *stakeholders* más representativos conocer en profundidad y debatir sobre los informes presentados” (Grupo de Análisis Metodológico, 2022).

En definitiva, se trata de un significativo avance respecto de la situación anterior, pero que adolece aún de varias de las debilidades clásicas ya expuestas en este capítulo para los procesos de rendición de cuentas.

✓ *Rendición de cuentas a través de planes de mandato del Gobierno Vasco.* En el marco del I Plan de Gobierno Abierto del Gobierno Vasco (2018-2020), este se propuso construir de forma consensuada y colaborativa con la ciudadanía un estándar básico y avanzado de publicación de información (qué, cómo, cuándo y bajo qué principios) sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas en los niveles autonómico, foral y local (OGP Euskadi, 2022a). Se quiso que el estándar fuera parametrizable en función del nivel territorial de la institución y de su tamaño y que contase con un método de seguimiento que conllevara informes de seguimiento, publicación de *datasets* sobre indicadores de seguimiento y visualizaciones de cumplimiento comprensibles por la ciudadanía. Finalmente, el compromiso incorporaba un plan de participación y de comunicación en clave de auditoría social.

El proyecto fue liderado por la Dirección de Gobierno Abierto del Gobierno Vasco y por la Diputación Foral de Bizkaia y contó con la colaboración

de los Ayuntamientos de San Sebastián, Vitoria y Bilbao. A día de hoy el proyecto ha logrado implementarse en numerosos municipios entre los que destacan San Sebastián (Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, 2023), Vitoria (Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, 2023) y la red de municipios de Bizkaia, para la que la Diputación ha desarrollado una aplicación común a través de la que prestar este servicio a los respectivos municipios (Diputación de Bizkaia, 2021).

Esta experiencia, interesante en cuanto al carácter participativo en su diseño y por su replicación en distintos niveles territoriales, adolece de las mismas debilidades que las expuestas para el caso estatal español.

✓ *Rendición de cuentas en tiempo real del Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat.* El Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat ha implementado un sistema de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de dos documentos estratégicos de su planificación: el Plan de Acción de Mandato (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, 2023a) y la Carta de Servicios (Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat, 2023b).

El principal valor diferencial de esta experiencia, además de aportar la perspectiva de las “cartas de servicios” –descripción de las principales líneas de servicio y de los compromisos de calidad del Ayuntamiento con relación a las personas usuarias–, es la inclusión de un sistema de indicadores y de objetivos vinculados a ellos, que permiten conocer no sólo las actividades puestas en marcha para el cumplimiento de los compromisos, sino evaluar el impacto de las mismas en función de la evolución de los indicadores escogidos.

Experiencias centradas en la rendición de cuentas de los Parlamentos y sus miembros

✓ *Plataforma “Qué Hacen los Diputados”(QHLD) en España.* Es una plataforma digital desarrollada por Political Watch en España, que pertenece a las llamadas “Organizaciones de Monitoreo Parlamentario” (o PMO, por sus siglas en inglés). Las 140 PMO presentes en más de 75 países trabajan, desde la sociedad civil, para crear Parlamentos fuertes, abiertos y responsables, mejorando la participación ciudadana en el proceso legislativo y acercando los Parlamentos a las personas a las que representan¹⁰.

QHLD tiene entre sus objetivos ofrecer información a la ciudadanía acerca de lo que se hace en el Congreso de los Diputados para generar un incentivo para que los representantes públicos se comprometan con el desarrollo sostenible, la justicia social y la calidad democrática. También pretende acercar a representantes y representados mostrando todo lo que

¹⁰ Véase [OpeningParliament.org](https://openingparliament.org/). <https://openingparliament.org/>

en el Congreso se hace para responder a las necesidades y preocupaciones de la población.

La tecnología de QHLD “escanea” toda la actividad parlamentaria del Congreso de los Diputados y la clasifica automáticamente según su relación con alguna de las 24 temáticas prioritarias para la pobreza, la justicia social y el desarrollo sostenible y con alguno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Parlamento 2030). Todas estas áreas temáticas han sido diseñadas junto con personas y organizaciones expertas en cada una de ellas. La plataforma digital dispone de un buscador con el que la persona usuaria puede afinar su búsqueda en función de múltiples criterios (autor, fecha, tema, palabra clave, etc.). Además, ofrece un sistema personalizado de alertas que permite a la persona usuaria estar al día sobre las novedades parlamentarias de sus temáticas de interés.

A través de QHLD, Political Watch colabora con organizaciones sociales y medios de comunicación para vigilar y analizar el comportamiento parlamentario de los partidos políticos. Algunas colaboraciones recientes de esta naturaleza son la pieza periodística elaborada junto a Maldita.es sobre el fenómeno denominado “Spam parlamentario” (Maldita.es/Qué hacen los diputados, 2023) o la investigación elaborada junto a PorCausa sobre la narrativa de las migraciones en el Congreso de los Diputados (PorCausa y Political Watch, 2021).

Experiencias centradas en la rendición de cuentas de naturaleza presupuestaria

✓ *Portal de rendición de cuentas del Tribunal de Cuentas de España*¹¹. El portal *rendiciondecuentas.es* es una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas y con la participación de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Madrid, la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Cámara de Cuentas de Aragón, el Consello de Contas de Galicia y la Cámara de Cuentas de Andalucía para facilitar la rendición de cuentas de las entidades locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada.

A través de este portal, los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a la información sobre la gestión económica y financiera de cualquier ayuntamiento o diputación, deducida de sus Cuentas Generales rendidas, así como de las de sus entidades dependientes y adscritas.

¹¹ <https://www.rendiciondecuentas.es/es/>

El portal cuenta con un Observatorio de Rendición de Cuentas, que ofrece información detallada acerca de la evolución del nivel de rendición de cuentas –por tipo de entidad, por comunidades autónomas y por tramos de población del ayuntamiento–, así como una relación de entidades locales que no han enviado la Cuenta General de alguno de los tres últimos ejercicios. También ofrece un buscador denominado Consulta de Entidades y Cuentas a través del cual se puede acceder a la información censal y de las cuentas remitidas de cualquier entidad local de España. Para cada entidad se ofrece información de la tramitación y liquidación del Presupuesto y Cuenta General y acceso al resumen y Cuenta Completa.

Esta experiencia es positiva desde el punto de vista de la transparencia y del acceso a la información, pero no aporta ningún valor añadido en términos de consecuencia, lo cual queda en manos de los usos que de dicha información puedan hacer terceros actores –medios de comunicación, organizaciones sociales o ciudadanía–.

✓ *Aplicación “A dónde van mis impuestos” de Civio.* La Fundación Civio ha desarrollado esta aplicación con el objetivo de ofrecer una plataforma a través de la que presentar de forma sencilla y accesible la información presupuestaria de las Administraciones públicas (Civio, 2023). A pesar de que los datos ofrecidos son los ya publicados por las Administraciones, su principal valor añadido es el tratamiento que se hace de los mismos, así como las opciones de visualización, comparación entre periodos, agrupación por políticas, etc. Un aspecto interesante es que la aplicación se ofrece a las entidades locales para mostrar sus propios presupuestos y rendir cuentas sobre ellos. Ayuntamientos como Vitoria-Gasteiz, Éibar o Madrid ya la emplean y cada una de ellos ha hecho adaptaciones o desarrollos para responder a sus propias necesidades y circunstancias (OGP Euskadi, 2022b).

De las tipologías de monitoreo cívico expuestas anteriormente, esta experiencia quedaría ubicada en la categoría final de herramientas *online*.

✓ *Proyecto “Cole Seguro” de Plataforma de Infancia y Political Watch.* En 2020, las organizaciones Plataforma de Infancia y Political Watch pusieron en marcha este proyecto con la intención de hacer seguimiento del gasto público de los Fondos COVID en el sector educativo en España y generar información con la que facilitar un debate público informado acerca de la garantía del derecho a la educación en el escenario marcado por la COVID-19 durante el curso 2020-2021 (Political Watch, 2021).

El análisis llevado a cabo en este proyecto ofrece información sobre la inversión realizada por las Administraciones central y autonómicas para la recuperación educativa y muestra las distintas prioridades de gasto presentes en cada territorio así como el detalle del nivel de ejecución de los fondos disponibles. Para lograr ofrecer estas evidencias, que ni siquiera las propias

autoridades educativas habían publicado aún, el equipo de análisis de Cole Seguro consultó 65 plataformas públicas de acceso a información (portales de transparencia, plataformas de contratación, de subvenciones, etc.), analizó más de 18.000 contratos, convenios y subvenciones, dio seguimiento a más de 50 comparecencias parlamentarias y contrastó las conclusiones obtenidas con las 17 comunidades autónomas, Ceuta y Melilla. Dicho análisis fue complementado con un sondeo de opinión realizado a nivel nacional acerca de la percepción de las familias sobre las medidas adoptadas en los centros educativos durante dicho curso escolar. Los análisis fueron publicados en un informe final y en varios informes autonómicos y temáticos, junto con toda la información generada a lo largo de la investigación (en abierto y en formatos reutilizables).

Esta iniciativa combinó dos de las tipologías de monitoreo cívico expuestas anteriormente: las encuestas de opinión pública y el seguimiento del gasto público.

Experiencias surgidas a raíz de nuevas formas de participación

✓ *Foro de la Juventud de Barcelona.* El Fòrum Jove BCN 2021 (Foro de la Juventud de Barcelona) fue un proceso deliberativo representativo que convocó a 99 personas de entre 16 y 29 años residentes en Barcelona, seleccionadas al azar para deliberar sobre las necesidades de la juventud barcelonesa y lo que el Ayuntamiento podría hacer para ayudarla en su desarrollo (Decidim Barcelona, 2022). Deliberaron durante cinco meses y emitieron sus recomendaciones en diciembre de 2021. Menos de dos meses después de que entregaran sus recomendaciones, en febrero de 2022, representantes del foro de jóvenes y funcionarios municipales se reunieron en el Ayuntamiento de Barcelona para celebrar un acto público en el que escucharon a la propia alcaldesa, Ada Colau, explicar los siguientes pasos en relación con sus propuestas. El Ayuntamiento elaboró un documento con su respuesta a cada una de las 22 recomendaciones del foro juvenil. Aceptaron 18 de ellas, constataron que ya estaban cumpliendo dos y expusieron sus razones para rechazar las dos últimas. Este documento se envió a todos los miembros del foro en marzo. Además, crearon una comisión con representantes del foro para garantizar un seguimiento adecuado y evaluar el cumplimiento de las recomendaciones (OCDE, 2022b).

✓ *Programa “Ciudades Amigas de la Infancia” de UNICEF.* En España existen cerca de 350 entidades locales que forman parte de la Red de Ciudades Amigas de la Infancia, impulsada por UNICEF. En ellas hay más de 32.000 niños, niñas y adolescentes organizados en consejos locales de participación, que se han constituido como un elemento clave a la hora de garantizar dicho derecho a nivel local.

Para UNICEF, la rendición de cuentas es un factor esencial de estos procesos participativos, hasta el punto de afirmar que “una verdadera participación infantil y adolescente no puede desarrollarse sin que las personas responsables de la toma de decisiones comuniquen y argumenten a niños, niñas y adolescentes las decisiones adoptadas, sean del tipo que sean y en todo caso, y den cuenta del recorrido de sus opiniones, recomendaciones y propuestas, con posibilidad de réplica y apelación si niños, niñas y adolescentes no están de acuerdo con la decisión tomada” (UNICEF, 2022a).

En opinión de esta organización, la rendición de cuentas “es más efectiva si no se da de una manera hermética, si es porosa, si los consejos tienen la posibilidad de apelar las decisiones, de ejercer influencia contraargumentando y ofreciendo alternativas a las decisiones” (UNICEF, 2023). Para ello, proponen establecer canales de interlocución directos y frecuentes entre la infancia y los representantes políticos y la celebración de reuniones de retroalimentación y devolución. Todo esto debe hacerse utilizando un lenguaje asequible para la infancia, con total transparencia, con una frecuencia suficiente e informando no sólo sobre resultados en fases finales, sino teniendo también mirada de proceso y seguimiento.

Finalmente, se ha observado que el reconocimiento de un municipio como Ciudad Amiga de la Infancia ha generado un impulso muy significativo en el desarrollo por parte del Consistorio de indicadores que permitan el seguimiento y la evaluación de las acciones realizadas y sus logros en los ámbitos vinculados con la actividad de los consejos de participación (UNICEF, 2022b).

Experiencias surgidas como respuesta a nuevas realidades emergentes

El Observatorio de Innovación en el Sector Público de la OCDE señala las “nuevas formas de rendición de cuentas para una nueva era de gobernanza” como la principal tendencia actual de innovación pública en su informe *Global Trends in Government Innovation 2023* (OPSI, 2023).

En él, el OPSI destaca que la creciente incorporación por parte de los Gobiernos de la inteligencia artificial al diseño y prestación de políticas y servicios públicos se está comenzando a ver acompañada de esfuerzos para garantizar que los algoritmos y los datos subyacentes eviten incurrir en sesgos y discriminaciones y para que los funcionarios públicos entiendan la ética de los datos.

Algunas Administraciones públicas y agentes del “ecosistema exterior” están promoviendo iniciativas innovadoras para garantizar la llamada “rendición de cuentas algorítmica”, haciendo hincapié en la transparencia y la comunicabilidad con vistas a generar confianza entre los ciudadanos. Esta tipología de rendición de cuentas implica “garantizar que los que construyen,

adquieren y utilizan algoritmos sean finalmente responsables de sus impactos” (Ada Lovelace Institute, AI Now Institute y OGP, 2021). Sin embargo, hasta el día de hoy la mayoría de los marcos jurídicos y normativos de todo el mundo –más de 60 países disponen ya de estrategias o normativas al respecto– incluyen requisitos para mejorar la transparencia de los algoritmos empleados por el sector privado, dejando abierta la interpretación en cuanto a transparencia, comunicabilidad y otros valores vinculados con la rendición de cuentas cuando son las Administraciones públicas las que utilizan los algoritmos (OPSI, 2023).

Una excepción destacable a esta tendencia se da en las instituciones comunitarias, donde la Propuesta de Ley de Inteligencia Artificial de la UE (Comisión Europea, 2021a) y la Propuesta de Directiva de Responsabilidad por Inteligencia Artificial (Comisión Europea, 2022a) ofrecen un potencial significativo para la responsabilidad algorítmica en el sector público.

A medida que el panorama internacional sigue evolucionando y consolidándose, el liderazgo y la innovación están proviniendo en muchas ocasiones de afuera, concretamente de entidades de supervisión y auditoría, organismos públicos de carácter consultivo e independiente y organizaciones de la sociedad civil. Es destacable que en estos tres ámbitos algunas de las experiencias más innovadoras se están desarrollando en España:

- La Agencia Estatal de Supervisión de la Inteligencia Artificial, constituida por ley en 2022 y aún no operativa, es la primera agencia gubernamental nacional de la UE dedicada a implementar un mandato directo de supervisión, control y creación de normas sobre IA, tanto para el sector público como fuera de él. La nueva agencia pretende construir una visión y una jurisprudencia españolas adaptadas que puedan servir de modelo para futuras agencias europeas de IA. Tiene ante sí el reto de garantizar que se mantiene el equilibrio entre la protección de los derechos humanos y digitales y los intereses económicos y que se satisfacen los intereses legítimos de todas las partes.

- La Carta de Derechos Digitales de España, elaborada a partir del trabajo realizado por el Grupo Asesor de Expertas y Expertos constituido por la Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, 2022), incluye 28 conjuntos de derechos, muchos de ellos directamente vinculados con la rendición de cuentas algorítmica, como son las “condiciones de transparencia, auditabilidad, comunicabilidad, trazabilidad, supervisión humana y gobernanza”. La Carta es una respuesta al “intenso progreso de la investigación científica, las invenciones y las tecnologías digitales o basadas en lo digital, que plantean la necesidad de asegurar que el marco normativo garantiza la protección de

los derechos individuales y colectivos de las personas y los valores constitucionales que constituyen el único cimiento posible de la convivencia”.

- La Fundación Civio se encuentra actualmente litigando contra el Gobierno de España para exigir que se haga público el acceso al código fuente de BOSCO, una aplicación desarrollada por el Gobierno y que utilizan las empresas eléctricas para saber si un usuario, en situación de vulnerabilidad, puede recibir descuentos en su factura de la luz. La aplicación BOSCO es una adaptación de la normativa que se utiliza para determinar si una persona merece ser beneficiaria o no del bono social. El Gobierno, para rechazar su apertura, alegó durante el juicio que difundir este código supondría problemas tanto de seguridad pública, como de defensa nacional y propiedad intelectual (Civio, 2022). Este es uno de los primeros litigios que se dan a nivel internacional por la exigencia de la ciudadanía de una mayor transparencia y rendición de cuentas en materia algorítmica.

4. Reflexiones para pensar un futuro incierto

A lo largo del texto se ha intentado aportar algo de luz sobre los principales retos a los que se enfrenta la democracia, poniendo el foco en uno de sus principios rectores que es la rendición de cuentas.

El escenario de partida no es demasiado prometedor. La sociedad se enfrenta a una serie de retos y desafíos que son multifacéticos, que no tienen soluciones simples y que ponen en jaque las capacidades de las instituciones democráticas para responder a las demandas y necesidades de la ciudadanía. Y es en este contexto, cambiante y acelerado, en el que es necesario parar a reflexionar sobre qué cambios son necesarios y cómo llevarlos adelante.

Un rasgo característico del contexto actual es la crisis de representatividad, que se manifiesta en términos de desafección. Hay una parte de la ciudadanía que desconfía y que se siente ignorada por su Gobierno y que percibe que el sistema político vigente no les permite participar ni influir con relevancia en la toma de decisiones sobre los temas que les afectan. Esta desafección se manifiesta con especial intensidad en la juventud, que, como colectivo específico pero también junto a otros sectores minoritarios o marginados, no se siente escuchado. Esta desafección forma parte de un cóctel peligroso, al que se suman otros ingredientes como un sistema económico imperante que desborda los límites planetarios, pero para el que no se acaba de encontrar una alternativa. Es en este caldo de cultivo en el que están germinando los partidos de extrema derecha, que ofrecen como solución una vuelta al pasado, cuestionando derechos conquistados y planteando medidas que ignoran el contexto de crisis multidimensional en el que tendrían que aplicarse.

Uno de los objetivos de este capítulo ha sido analizar este panorama de forma crítica pero objetiva, desde una mirada tanto teórica como práctica. Se ha procurado responder a algunas de las grandes preguntas que este panorama arroja. ¿Puede la democracia como sistema de gobierno dar respuesta a los desafíos colectivos?, ¿cuáles son los elementos clave a repensar y reforzar?, ¿hay iniciativas en marcha que permitan divisar el futuro con optimismo?, ¿hay actores que estén trabajando para pensar y diseñar posibles soluciones?

Responder a estas preguntas no es una labor sencilla, pero sí se ha procurado ofrecer argumentos y sentar las bases para un buen debate sobre la situación de la democracia y el papel de la rendición de cuentas en su renovación y fortalecimiento. La primera cuestión que se ha considerado es el valor de la democracia como un sistema capaz de responder a las demandas de la ciudadanía. A fin de cuentas, de acuerdo con algunas de las definiciones ofrecidas, la democracia es un sistema que implica “el control sobre la toma de decisiones públicas” y en el que existe una “igualdad de opiniones de toda la ciudadanía y entre los ciudadanos en el ejercicio de ese control” (IDEA, 2021). Esta referencia al control y a la igualdad de opiniones va delineando los elementos vertebradores de toda democracia, que habrá que analizar críticamente para detectar puntos de mejora.

Entre estos elementos podemos destacar algunos que se han convertido ya en principios habituales en los debates políticos y entre la ciudadanía, como puede ser la representatividad de todos los sectores de la sociedad, la protección de derechos fundamentales, la rendición de cuentas, la transparencia, la justicia imparcial o la participación ciudadana. Sin embargo, el convertirlos en principios puede implicar también ponerlos en un imaginario donde son ideales, y por tanto inalcanzables, con todos los riesgos que esto supone. Uno de estos riesgos es que la ciudadanía considere que la clase política y las instituciones jamás podrán ser realmente transparentes, participativas o que rendirán cuentas; otro es que la clase política se defienda de las acusaciones argumentando que son principios que no se pueden alcanzar realmente o, peor aún, modificando su contenido y adaptándolo en función de sus propios intereses.

En este escenario existen instituciones que, a nivel global, estatal o local, comienzan a arrojar luz no sólo sobre el contenido y las implicaciones que deberían tener estos principios, sino también sobre cuáles son en este momento las grietas del sistema y sobre cuáles son los posibles caminos que deberían seguirse para reducirlas. Uno de los principios que acaparan parte de esas reflexiones es la rendición de cuentas, que se asume como uno de los ejes vertebradores de los sistemas democráticos. En su concepción ideal, la rendición de cuentas genera en la clase política la obligación de responder de sus acciones ante terceros y articula los canales necesarios para que este

proceso contribuya al mejoramiento de la democracia en su conjunto. También logra que la ciudadanía se sienta escuchada y con el poder para exigir explicaciones a los decisores políticos acerca de los compromisos adquiridos y de las acciones adoptadas para su consecución.

Sin embargo, en esta materia, la realidad dista mucho del ideal teórico. Es esencial, por tanto, aportar una visión crítica sobre la forma en la que se está aterrizando el principio de rendición de cuentas y sobre cuáles son las principales “brechas de cumplimiento” que se están produciendo. Sólo de esta manera se podrá generar un conocimiento colectivo y unas lecciones aprendidas que puedan guiar el camino de la mejora y la innovación en este ámbito.

Para ello, el presente capítulo ha aportado y analizado múltiples ejemplos reales dentro del contexto español, con iniciativas surgidas tanto desde las propias Administraciones como desde la ciudadanía. Todas estas iniciativas muestran, en primer lugar, que existen los mimbres para mirar al futuro con optimismo. Hay actores, organizaciones y entidades de todo tipo con la capacidad de innovar y con la voluntad de poner de su parte para mejorar la calidad de la democracia y generar mecanismos capaces de facilitar a los poderes públicos su labor de brindar explicaciones y a la ciudadanía el poder de exigirlos. En segundo lugar, que el debate sigue abierto y que no hay respuestas perfectas ni que funcionen para todos los casos. Cada una de las respuestas tiene sus ventajas, su valor añadido, pero también sus debilidades y sus puntos de mejora. La clave está en aprovechar todas estas experiencias como aprendizajes conjuntos que permitan seguir avanzando en la dirección correcta. Y, en tercer lugar, que el camino no es sencillo. Aunque las iniciativas expuestas son muy variadas, todas ellas muestran las dificultades de abordar problemas multidimensionales, planteando que quizás el objetivo no deba ser buscar una única respuesta, sino múltiples y variadas respuestas, desde múltiples miradas y para una realidad que es igualmente multifacética.

El futuro puede parecer incierto y, por momentos, la dimensión de los retos puede generar una sensación generalizada de impotencia y pesimismo. Sin embargo, tal y como se ha querido mostrar a lo largo de estas páginas, existen en todos los sectores, ámbitos y territorios personas e instituciones dispuestas a defender una democracia de calidad, donde la rendición de cuentas, la transparencia y la participación sean puestas en marcha cada día y donde la ciudadanía perciba que su voz es tenida en cuenta y que sus demandas no caen en el olvido.

Bibliografía

- AECID. (2023). *Memoria de Democracia en América Latina*. https://intercoonecta.aecid.es/Documents/programa-democracia/ProgramaDemocracia_aecid.pdf
- Alloza, M., Brunet, J., Forte-Campos, V., Moral-Benito, E., & Pérez, J. J. (2022). *El gasto público en España desde una perspectiva europea*. Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerriadas/DocumentosOcasionales/22/Fich/do2217.pdf>
- Alberola, M. (2020, 21 de Febrero). Daniel Innerarity: “La democracia se ha quedado desfasada casi en todo”. *El País*. https://elpais.com/cultura/2020/02/14/actualidad/1581674968_128416.html
- Ayala, L. (coord.) (2022). *Desigualdad y pacto social*. Fundación Bancaria “la Caixa”. https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/documents/22890/548693/Desigualdad+y+pacto+social_ES_Julio2022.pdf/a641e5f2-6789-c143-0466-552df29ec0c1?t=1657627443892
- Ayala, L. & Cantó, O. (2020). *Informe sobre los efectos redistributivos de las prestaciones sociales y los impuestos: un estado de la cuestión*. Fundación Bancaria “la Caixa”. <https://elobservatoriosocial.fundacionlacaixa.org/-/los-efectos-redistributivos-de-las-prestaciones-sociales-y-los-impuestos-un-estado-de-la-cuesti%C3%B3n>
- Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. (2023). *Rendición de cuentas. Presentación*. <https://www.donostia.eus/ataria/es/web/gobernu-plana/presentacion>
- Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat. (2023a). *Plan de Acción de Mandato 2019-2023*. <https://www.santfeliu.cat/documents/3601179>
- Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat. (2023b). *Rendición de cuentas de las cartas de servicios*. <https://www.santfeliu.cat/documents/3344372>
- Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz. (2023). *Rendición de cuentas del Plan de Mandato 2019-2023*. <https://www.vitoria-gasteiz.org/a29-01w/plan/show/2?lang=es&locale=es&idioma=es&>
- Biden, J. (2021). *Declaración inaugural de la cumbre por la democracia*. <https://www.whitehouse.gov/es/prensa/declaraciones-comunicados/2021/12/10/declaraciones-del-presidente-biden-en-la-sesion-inaugural-de-la-cumbre-por-la-democracia/>
- Bovens, M. (2006). *Analysing and assessing public accountability: A conceptual framework*. European Governance Papers. EuroGov. No. C-06-01.
- Breuer, A., & Leininger, J. (2021). *Horizontal Accountability for SDG Implementation: A Comparative Cross-National Analysis of Emerging National Accountability Regimes*
- Brugué, Q., Ubasart, G. & Gomà, R. (2022). Frente a la incertidumbre, proyectos y democracia. En *Informe España 2022*. Cátedra José María Martín Patino. https://www.comillas.edu/images/noticias/CURSO_2022_2023/NOVIEMBRE_2022/Informe_Espa%C3%B1a_2022_C%C3%A1tedra_Mart%C3%ADn_Patino.pdf
- CIDOB. (2017). *Participación y rendición de cuentas en la localización de la Agenda 2030*. https://www.cidob.org/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenible/participacion_y_rendicion_de_cuentas_en_la_localizacion_de_la_agenda_2030

- CIS. (2021). *Barómetro de enero de 2021*. https://www.cis.es/cis/export/sites/default-Archivos/Marginales/3300_3319/3307/es3307mar.html
- CIS. (2022). *Barómetro de enero de 2022*. https://www.cis.es/cis/export/sites/default-Archivos/Marginales/3340_3359/3347/es3347mar.html
- CIS. (2023). *Barómetro de enero de 2023*. https://datos.cis.es/pdf/Es3390mar_A.pdf
- Code for All. (2023). *Our Global Network*. <https://codeforall.org/our-global-network>
- Comisión Europea. (2019). *Past, Present and Future of Democracy*. https://research-and-innovation.ec.europa.eu/knowledge-publications-tools-and-data/publications/all-publications/past-present-and-future-democracy_en
- Comisión Europea. (2021a). *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión*. COM/2021/206 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0206>
- Comisión Europea. (2021b). *Better Regulation Toolbox*. https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en
- Comisión Europea. (2022a). *Nuevas normas de responsabilidad aplicables a los productos y a la IA para proteger a los consumidores y fomentar la innovación*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_5807
- Comisión Europea. (2022b). *Conferencia sobre el Futuro de Europa. Paneles ciudadanos*. <https://wayback.archive-it.org/12090/20230216190135/https://futureu.europa.eu/es/>
- Comisión Europea. (2023). *Paneles ciudadanos. Una nueva fase de participación ciudadana*. https://citizens.ec.europa.eu/index_es?etrans=es
- Dahl, R. (2004). La democracia. *PostData*, 10, 11-55. <https://dedona.files.wordpress.com/2014/02/dahl-postdata1.pdf>
- Decidim.Barcelona. (2022). *Foro Joven BCN*. <https://www.decidim.barcelona/processes/forumjoveBCN?locale=es>
- Departamento de Estado de Estados Unidos de América. (2021). *Year of Action*. <https://www.state.gov/year-of-action-the-summit-for-democracy/>
- Departamento de Estado de Estados Unidos de América. (2023). *Declaración del II Summit for Democracy*. <https://www.state.gov/declaration-of-the-summit-for-democracy-2023/#:~:text=We%2C%20the%20leaders%20of%20the,%2C%20sustainable%20development%2C%20and%20security>
- Diputación de Bizkaia. (2021). *Plataforma de Gobierno Abierto – Udala Zabaltzen*. https://web.bizkaia.eus/es/c/portal/layout?p_l_id=1738440&_IYCSWBSC_articleId=1723528&p_p_cacheability=cacheLevelPage&p_p_id=IYCSWBSC&p_p_lifecycle=2&p_p_resource_id=generateSingleServicePdfByXdp
- Dufo, E. (2012). *Repensar la pobreza*. Editorial Taurus.
- Economist Intelligence. EIU. (2021). *Democracy Index 2021*. <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>
- Esade-PWC. (2022). *Administración 2030. Una visión transformadora*. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/observatorio-pwc-esade-administracion-2030.pdf>

- Feenstra, R., & Casero Ripollés, A. (2014). Democracy in the Digital Communication Environment: A typology proposal of political monitoring processes. *International Journal of Communication*, 8, 2448-2468.
- Fox, J. (2000). *Civil Society and Political Accountability: Propositions for Discussion. Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. The Hellen Kellogg Institute for International Studies
- Freedom House. (2022). *Nations in Transit Methodology*. <https://freedomhouse.org/reports/nations-transit/nations-transit-methodology>
- Freedom House. (2023). *Civil Society Declaration of Democratic Principles*. <https://freedomhouse.org/2023/summit-for-democracy/political-prisoners#Civil>
- Fundación Civio. (2022). *La Justicia impide la apertura del código fuente de la aplicación que concede el bono social*. <https://civio.es/novedades/2022/02/10/la-justicia-impide-la-apertura-del-codigo-fuente-de-la-aplicacion-que-concede-el-bono-social/>
- Fundación Civio. (2023). *¿Dónde van mis impuestos?* <https://dondevanmisimpuestos.es/>
- Grupo de Análisis Metodológico. (2022). *Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España. Anexo I. Metodología*. https://www.lamoncloa.gob.es/Documents/Dic2022/271222_CumpliendoDic22_AnexoI.pdf
- IDEA. (2021). *About the Global State of Democracy Indices*. <https://www.idea.int/gso-d-indices/about>
- IDEA. (2022). *The Global State of Democracy Indices Methodology: Conceptualization and Measurement Framework*. https://www.idea.int/gso-d-indices/sites/default/files/inline-files/global-state-of-democracy-indices-methodology-v6_1.pdf
- IFCN. (2022). *The Commitments of the Code of Principles*. <https://ifcncodeofprinciples.poynter.org/know-more/the-commitments-of-the-code-of-principles>
- Keane, J. (2009). Monitory democracy and media-saturated societies. *Griffith Review Edition 24: Participation Society*. Griffith University. <https://core.ac.uk/download/pdf/30685323.pdf>
- La Moncloa. (n. d.). *Cumpliendo*. <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx>
- León, S., & Garmendia, A. (2021). *Polarización y convivencia en España 2021. El papel de lo territorial*. Esade-ICIP. https://www.icip.cat/wp-content/uploads/2022/04/Encuesta_ICIP_EcPol_ESP_online.pdf
- Maldita.es. (2019). *Maldita.es se incorpora al programa de verificación externo de Facebook: 11 preguntas y respuestas sobre lo que vamos a hacer*. <https://maldita.es/nosotros/20190312/maldita-es-se-incorpora-al-programa-de-verificacion-externo-de-facebook-11-preguntas-y-respuestas-sobre-lo-que-vamos-a-hacer/>
- Maldita.es/Qué hacen los diputados (2023, 26 de Abril). El “spam” parlamentario: más de 100.000 preguntas al Gobierno en una legislatura. *elDiario.es*. https://www.eldiario.es/politica/spam-parlamentario-100-000-preguntas-gobierno-legislatura_1_10153732.html

- Malena, C.; Forster, R.; & Singh, J. (2004). Social Accountability: An introduction to the concept and emerging practice. *Social Development Papers*, 76. <https://watershed.nl/wp-content/uploads/sites/2/2016/11/Social-Accountability.pdf>
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. (2022). *Carta de Derechos Digitales*. https://derechodigital.pre.red.es/documentos/140721-Carta_Derechos_Digitales_RedEs.pdf
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2020). *IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024)*. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/planes-accion/documentos_IVPlan.html
- Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2022). *Informe de Evaluación para la Revisión del IV Plan de Gobierno Abierto de España (2020-2024) al Concluir su Segundo Año de Vigencia*. <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:762caf01-94fa-4b08-8d2d-01bf6ce6375d/Informe%20de%20evaluaci%C3%B3n%20y%20revisi%C3%B3n%20del%20IV%20Plan%20de%20Gobierno%20Abierto%202022%200123.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). *Resolución de la Asamblea General: “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”*. https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf.
- Naciones Unidas. (2016). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>
- OCDE. (2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438#_ga=2.37822115.1251313301.1554450220-751648841.1537891795
- OCDE. (2021). *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector*. <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>
- OCDE. (2022a). *Generar Confianza para Fortalecer la Democracia*. <https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-es.pdf>
- OCDE. (2022b). *OECD Guidelines for Citizen Participation Processes*. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/f765caf6-en.pdf?expires=1681899762&id=id&accname=guest&checksum=EAC7C731D1D306D9CD62A2DD27C02E68>
- OCDE. (2022c). *OECD Global Forum and Ministerial on Building Trust and Reinforcing Democracy*. <https://www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2022). *Discurso del Alto Comisionado*. <https://www.ohchr.org/es/statements-and-speeches/2022/08/crisis-and-fragility-democracy-world>
- Open Government Partnership. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- Open Government Partnership. (2023a). *Sobre Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/es/about/>.
- Open Government Partnership. (2023b). *Proceso. Rendición de cuentas*. <https://www.opengovpartnership.org/es/process/accountability/>.

- Open Government Partnership Euskadi. (2022a). *Rendición de cuentas a través de planes de mandato*. <https://www.ogp.euskadi.eus/rendicion-de-cuentas-a-traves-de-planes-de-mandato/webogp00-contcomp/es/>
- Open Government Partnership Euskadi. (2022b). *Rendición de cuentas presupuestarias. Modelos y buenas prácticas a nivel estatal e internacional*. https://www.ogp.euskadi.eus/contenidos/proyecto/ogp_compromiso_2_2124/es_def/adjuntos/Modelos-y-buenas-practicas_es.pdf
- OPSI. (2023). *Global Trends in Government Innovation 2023*. <https://oecd-opsi.org/publications/trends-2023/>
- Papadopoulos, Y. (2023). *Understanding Accountability in democratic governance*. Cambridge Elements. Elements in Public Policy.
- Parlamento Europeo. (2023). *Grupos de presión y transparencia*. <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/transparency/lobby-groups>.
- Pérez Díaz, V. & Rodríguez, J. C. (2017). *Desafección política: alcance, causas y remedios*. Fundación Rafael del Pino. https://frdelpino.es/actualidad/wp-content/uploads/2018/07/EP3_desafeccion-politica-vf2.pdf
- Pérez González, J. & Agüero, B. (2021). Un cambio de paradigma para abordar los problemas de desarrollo. *IDEES*, 55. <https://revistaidees.cat/es/un-cambio-de-paradigma-para-abordar-los-problemas-de-desarrollo/>
- Piketty, T. (2021). *Breve historia de la desigualdad*. Editorial Deusto.
- Pineda, M. & Viladevall, L. (2021). La Agenda 2020 con perspectiva de género. *IDEES*, 49. <https://revistaidees.cat/es/la-agenda-2030-con-perspectiva-de-genero/>
- Planas, C. (2022, 26 de Septiembre). El mapa ultra de Europa: así se propaga la extrema derecha por la UE. *el Periódico de España*. <https://www.epe.es/es/internacional/20220926/mapa-ultra-europa-propaga-extrema-75898003>
- Political Watch & Plataforma de Infancia. (2021). *Cole Seguro*. <https://coleseguero.es/>
- PorCausa & Political Watch. (2021). *La política del miedo. Una radiografía de la narrativa de las migraciones en el Congreso de los Diputados*. https://porcausa.org/wp-content/uploads/2021/11/PorCausa_La_Politica_del_miedo_2.pdf
- Portal de Transparencia. (2023). *Seguimiento del IV Plan de Gobierno Abierto*. https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/seguimientoIVPlanGA.html
- RDI. (2023). *Defining Democracy: Accountability*. <https://rdi.org/defining-democracy-accountability/>
- TAP Network. (2021). *Global SDG Accountability Report. Campaign for a Decade of Accountability for the SDGs*. https://9bz99d.p3cdn1.secureserver.net/wp-content/uploads/2021/06/GlobalSDGAccountabilityReport_pages_hRes-1.pdf
- TAP Network. (2022). *Rome Civil Society Declaration on SDG16+*. <https://tapnetwork2030.org/romedeclaration/>
- The Ada Lovelace Institute, AI Now Institute, & Open Government Partnership. (2021). *Algorithmic accountability for the public sector. Learning from the first wave of policy implementation*. <https://www.adalovelaceinstitute.org/report/algorithmic-accountability-public-sector/>

- The Body Shop. (2022a). *Be Seen Be Heard Global Youth Campaign. Understanding young people's political participation*. https://beseenbeheardcampaign.com/static/media/UN_REPORT_TBS_ACCESSIBLE.b891cbcf84c773f78e5.pdf
- The Body Shop. (2022b). The Body Shop se une a Naciones Unidas para alzar la voz de los jóvenes. <https://ipmark.com/the-body-shop-se-une-naciones-unidas-para-alzar-voz-jovenes/>
- UNDESA. (2015). *A Post-2015 Monitoring and Accountability Framework*. <https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/CDP-bp-2015-27.pdf>
- Von der Leyen, U. (2020). *Discurso sobre el estado de la Unión*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_20_1655
- Von der Leyen, U. (2021). *Discurso sobre el estado de la Unión*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_21_4701
- Von der Leyen, U. (2022). *Discurso sobre el estado de la Unión*. https://spain.representation.ec.europa.eu/noticias-eventos/noticias-0/discurso-sobre-el-estado-de-la-union-de-2022-pronunciado-por-la-presidenta-von-der-leyen-2022-09-14_es
- UNICEF. (2022a). *Experiencias participativas de niños, niñas y adolescentes desde el ámbito local: pilares que facilitan la participación*. <https://ciudadesamigas.org/documentos/experiencias-participativas/>
- UNICEF. (2022b). *Guía para una buena gobernanza de una política local de infancia*. <https://ciudadesamigas.org/documentos/guia-buena-gobernanza-politica-local-infancia/>
- UNICEF. (2023). *Sin rendición de cuentas no hay participación infantil*. <https://ciudadesamigas.org/rendicion-de-cuentas-participacion-infantil/>
- World Bank. (2017). *World Development Report: Governance and the Law*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/774441485783404216/pdf/112303-REVISED-PUBLIC.pdf>