6

Guies breus de participació ciutadana

Guia de transparència i rendició de comptes en l'Administració local

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació i Relacions Institucionals

0

Índex

1. Què és la *Guia* **5**

2. A qui s'adreça **6**

3. Què entenem per transparència i rendició de comptes en la *Guia*? **7**

3.1. Com afecta la transparència i rendició de comptes a la legitimitat de les actuacions públiques 8

3.2. Com afecta la transparència i rendició de comptes a l'eficàcia de les actuacions públiques 8

4. Aspectes clau per impulsar i implantar la transparència i la rendició de comptes en l'Administració local **10**

4.1. Dissenyant la transparència i la rendició de comptes: quins en són els actors? 11

4.2. Definint l'objecte concret de la transparència i la rendició de comptes: sobre què? 12

4.3. Establint el procés de la transparència i la rendició de comptes: en quin moment del procés polític i de gestió? 13

5. La dimensió politicoinstitucional i la dimensió de gestió de la transparència i la rendició de comptes **14**

6. Eines per implantar-la, seguiment i verificació **16**

6.1 Un test d'autodiagnosi 16

6.2. Com es fa una auditoria 21

6.3. La utilització de rànquings, indicadors i bones pràctiques 21

7. La transparència i rendició de comptes en 6 passos **23**

8. Recomanacions finals **25**

9. Referències **30**

Guies breus de participació ciutadana, 6

Guia de transparència i rendició de comptes en l'Administració local
Barcelona, juny de 2015
© **Autor del text: Eduard Jiménez Hernández**,
Innovación y Consultoría en Políticas Públicas sl

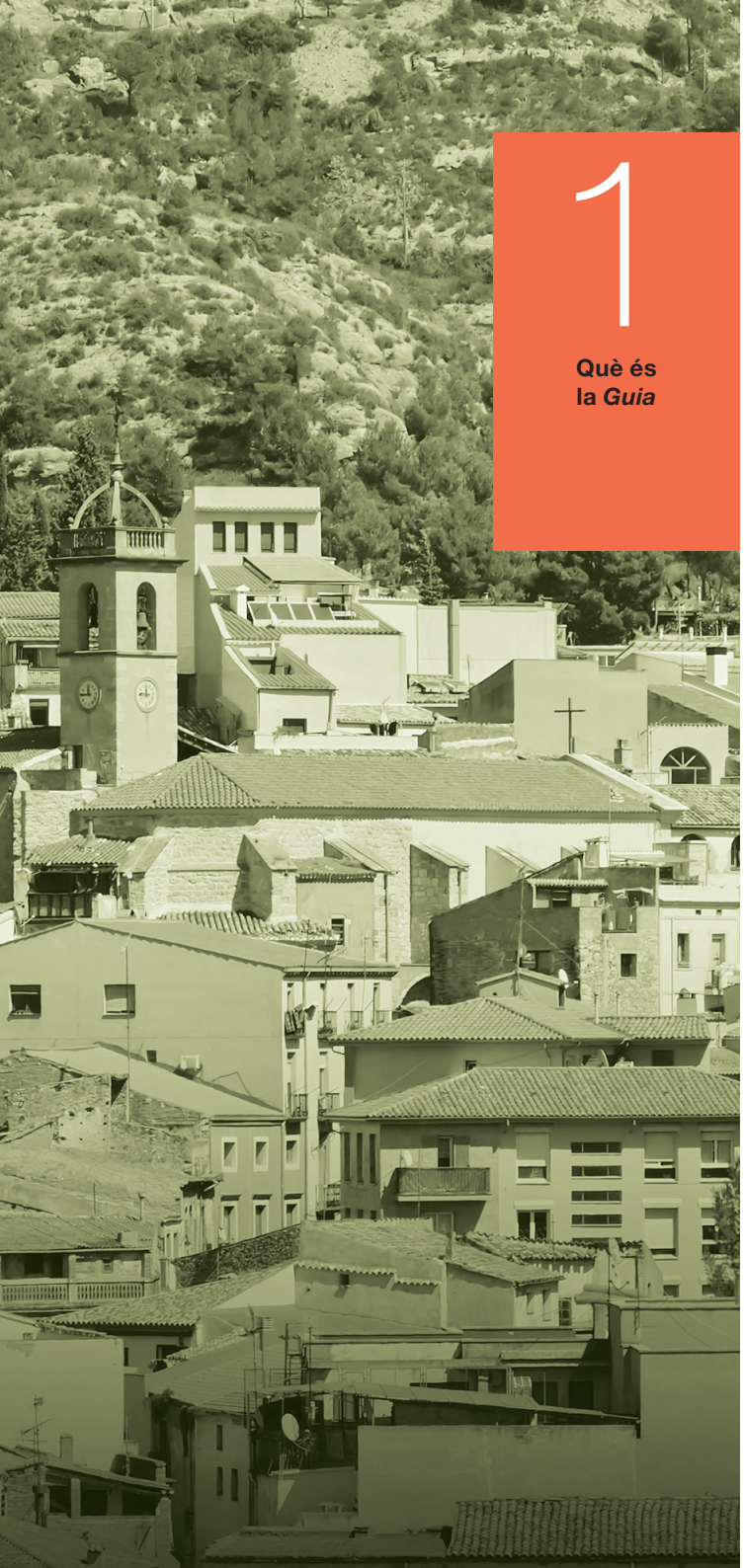
Coordinació:
Laura Suñé Salvador,
Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica

Les opinions expressades en aquesta guia són les de l'autor i no reflecteixen necessàriament els punts de vista de les persones i entitats que han col·laborat en la guia ni de la Generalitat de Catalunya, de manera que no són atribuïbles a aquestes persones i institucions.

© Per a aquesta edició: Generalitat de Catalunya
Departament de Governació i Relacions Institucionals
Programa d'Innovació i Qualitat Democràtica
Carrer Rivadeneyra, 6, 10a planta. 08002 Barcelona

Fotografia de la coberta: ©Thinkstock. Karol Kozlowski
Revisió lingüística i maquetació: Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions

DL: B 16709-2015



1

Què és la *Guia*

En el context de reforma i modernització de les administracions públiques, la transparència i la rendició de comptes s'han assenyalat com un dels aspectes centrals. En els darrers temps, aquests conceptes s'han vist acompanyats d'altres –amb notable impacte públic– en relació amb l'accés a la informació i el denominat *govern obert*. Al rerefons hi ha una crisi o posada en qüestió de la relació entre Administració pública i ciutadania que va més enllà dels tradicionals temes de la representació política o del control jurisdiccional de l'Administració.

A hores d'ara són ja nombroses les iniciatives que en l'àmbit de la transparència i la rendició de comptes duen a terme les administracions, també la local. Poc sabem, fins al moment, dels seus efectes reals sobre la percepció ciutadana o sobre el funcionament de l'Administració mateixa. Ens trobem, llavors, en l'inici d'un camí que està estretament vinculat al del canvi en l'Administració, on convé que tant els objectius com els obstacles s'identifiquin convenientment.

El propòsit d'aquesta *Guia* és donar una visió de conjunt sobre el perquè i el com de les polítiques i actuacions de l'Administració local en el terreny de la transparència i rendició de comptes, partint del fet que han de ser, perquè siguin efectives, unes polítiques i actuacions que vagin a l'arrel del govern i de la qualitat democràtica a escala local.

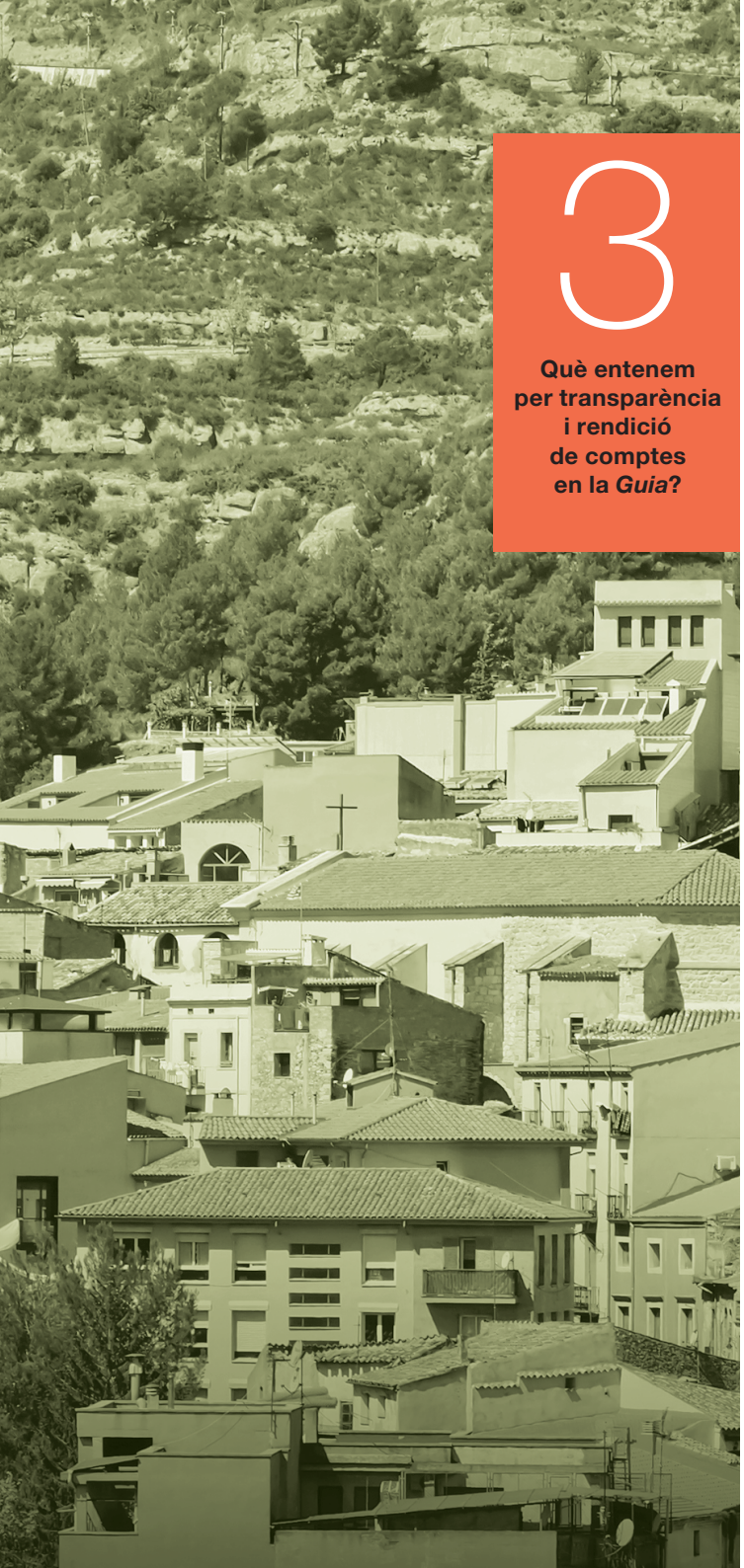
2

A qui s'adreça

El material s'adreça, molt particularment, a les persones responsables, càrrecs directius i tècnics de l'Administració local a Catalunya, que tenen a les seves mans comprendre les implicacions generals d'aquesta qüestió i incorporar a la seva tasca quotidiana una manera de fer que sigui percebuda i valorada per la ciutadania i els diversos grups socials i d'interès que interactuen amb l'Administració.

Com que l'experiència dels darrers anys ha mostrat que la perspectiva de les autoritats públiques i la dels directius i tècnics no és ben bé la mateixa, la *Guia* incorpora una reflexió específica sobre la dinàmica d'implantació d'aquestes actuacions i els criteris que la poden fer reeixir (vegeu cap. 5).

Amb tot, l'alineament del comportament polític i tècnic en un àmbit com el de la transparència i la rendició de comptes no és solament important, sinó que és determinant. De manera que es constata que és imprescindible que siguin explícites les motivacions, necessitats i eines que tant els uns com els altres poden esmerçar per a aquesta finalitat, de la qual, al capdavall, en depèn la reputació democràtica i de gestió de les nostres institucions locals.



3

Què entenem per transparència i rendició de comptes en la *Guia*?

La rendició de comptes d'una institució pública és el conjunt de mecanismes que permeten explicar, justificadament, els seus objectius i resultats, responent a les necessitats i als interessos que li han atorgat legitimitat i s'han vist concernits per les seves actuacions.

En un marc democràtic, la rendició de comptes és una idea originària i indissociable de la democràcia mateixa. La concepció de la rendició de comptes va més enllà de la idea tradicional del control extern i posterior, i es configura a partir d'analitzar la realitat dels mecanismes de transparència, participació, avaluació i control, en el complex context de les decisions i de les actuacions de la institució pública i de les relacions que ha establert amb tercers.

Aquesta *Guia* parteix de la idea que no podem entendre la rendició de comptes com una nova activitat de control que s'ha d'afegir a les nombroses que ja n'hi ha, tant en l'àmbit polític com en el del control de la gestió. Es concep la rendició de comptes com un eix per configurar la relació entre l'Administració pública i la societat, on siguin presents de manera continuada els elements de la transparència, la participació, l'avaluació dels resultats i el control i gestió de les incidències. L'objectiu és, doncs, que la rendició de comptes permeti millorar la qualitat de les relacions amb la societat i els impactes de les actuacions que es realitzen. Aquest enfocament també es proposa fer front a la situació actual, que en certa manera és paradoxal:

- Augmenten les regulacions i els controls de tota mena, **però** creix la sensació de dificultats per a la governabilitat i l'eficàcia de les actuacions públiques.

- Es multiplica exponencialment el potencial dels mecanismes d'informació, discussió i decisió, **però** augmenta la percepció de manca de transparència i capacitat d'influència.

Així, els esforços de millora esdevenen moltes vegades estèrils, perquè no arriben realment a modificar la percepció general, que continua sent sovint negativa, i internament no generen una dinàmica de reforçament d'un funcionament normal de l'Administració que incorpori la transparència i la rendició de comptes a la seva quotidianitat.

És per això que en aquesta *Guia* no es fa un èmfasi especial en aspectes més aviat legals, en relació per exemple amb *l'accés a la informació, la transparència, els mecanismes reglats de participació o la facilitació de dades en format obert*. Són qüestions sens dubte de molta importància pel que fa als drets civils i als instruments a l'abast per articular una correcta actuació relativa a la transparència i a la rendició de comptes. La idea que fonamenta l'enfocament d'aquesta *Guia* és que la transparència i la rendició de comptes s'han d'entendre com a **elements constitutius de la millora de la legitimitat i l'eficàcia de les actuacions públiques**, i només en la mesura en què això sigui així, es faran sostenibles en el temps i acabaran formant part tant de l'estratègia com del comportament de l'Administració.

3.1. Com afecta la transparència i rendició de comptes a la legitimitat de les actuacions públiques

Un dels principis del *rule of law* –per extensió, de l'estat de dret en democràcia– és que l'Administració ha de poder justificar els seus actes. El fet de disposar d'informació, sense més ni més, sobre tal actuació o tal altra, o sobre la despesa realitzada en tal partida pressupostària o tal altra no diu res en relació amb el problema que s'aborda, ni sobre el perquè es fa d'una manera o altra, ni sobre quins objectius es persegueixen ni sobre el punt fins on s'han assolit els resultats o no.

Més enllà dels canals de representació i de la comunicació política, la legitimitat dels poders públics està directament relacionada amb el fet que aquests es facin *accountables*, és a dir, responsables veritablement dels seus actes davant dels qui els han delegat aquesta comesa.

Per tal que això sigui possible, la transparència i rendició de comptes ha de permetre:

i. Que els ciutadans puguin fer-ne una valoració,
ii. a partir d'informació clara i intel·ligible,
iii. i que tingui relació amb els propòsits i resultats esperats de les actuacions públiques.

Naturalment, al capdavall els ciutadans en faran una valoració o una altra, però si es fan conscients que aquesta valoració no s'ha produït a partir d'informació real o no té a veure amb les actuacions que efectivament s'han realitzat, el procés de *deslegitimació* es posa en marxa.

La legitimitat té a veure, òbviament, amb el contingut (objectius, mitjans, resultats) de les polítiques públiques, al voltant de les quals una valoració informada és un senyal inequívoc de qualitat democràtica.

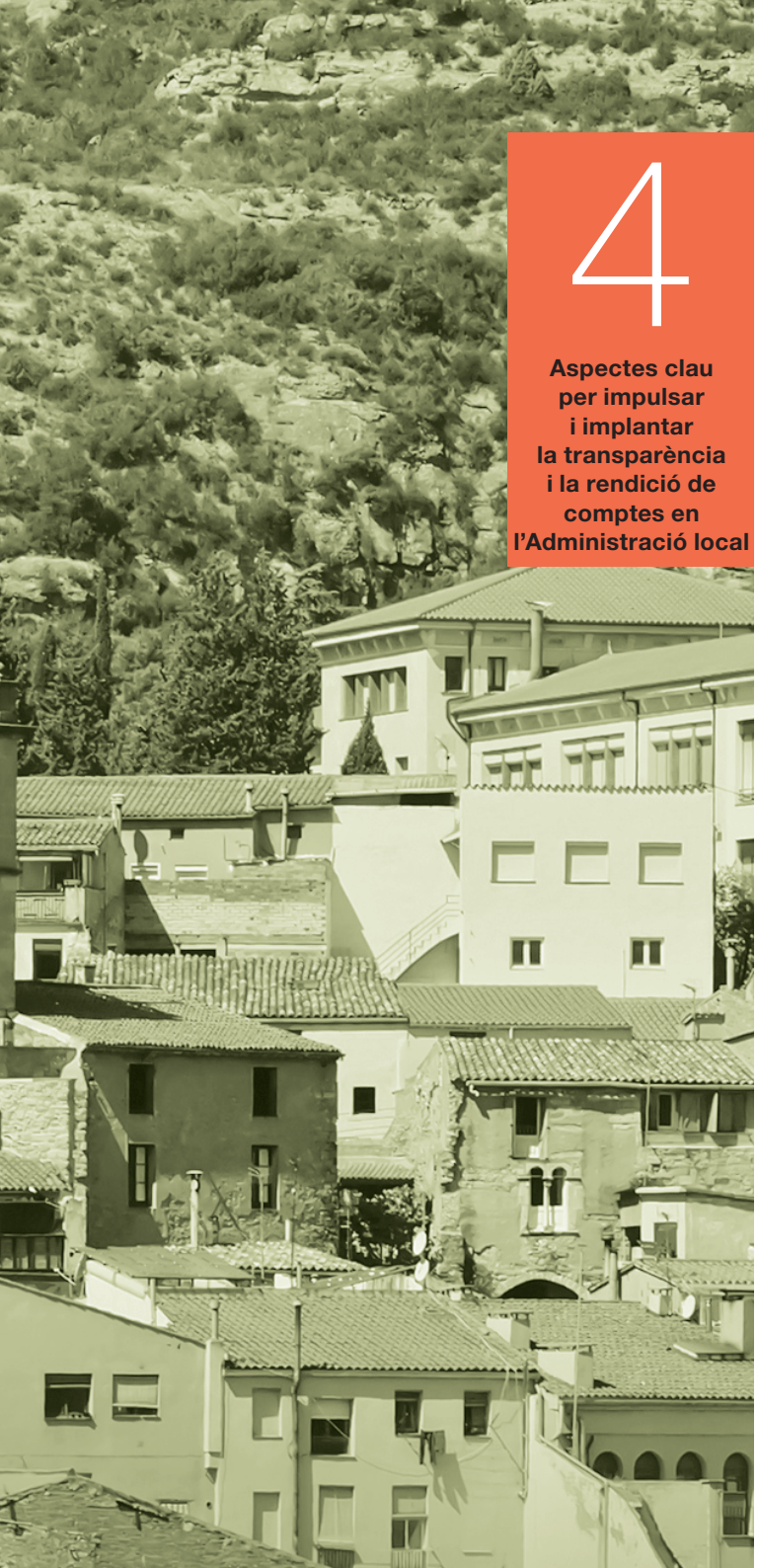
3.2. Com afecta la transparència i rendició de comptes a l'eficàcia de les actuacions públiques

L'element de la legitimitat, però, no esgota ni de bon tros l'impacte de la transparència i la rendició de comptes en l'Administració. Quan les polítiques públiques es fan tangibles, inevitablement defineixen un què i un com s'executen, i al seu entorn un conjunt d'actors interns i externs (destinataris, beneficiaris, gestors, serveis, recursos...) que n'acabaran determinant els resultats.

Aparentment, això pertany a l'àmbit del control de gestió, i la transparència i rendició de comptes no hi aporta més valor. Succeeix, però, tot el contrari: és en l'execució que les més benintencionades actuacions públiques

no assoleixen els seus propòsits, i la transparència i rendició de comptes poden ser una palanca de millora si esdevenen quelcom més que un control *a posteriori* i s'insereixen en el cicle de la gestió pública.

Altrament, si la transparència i la rendició de comptes no contribueixen –explícitament i clarament– a la millora de l'eficàcia de les polítiques públiques, el més probable és que siguin vistes com un destorb més de l'Administració.



4

Aspectes clau per impulsar i implantar la transparència i la rendició de comptes en l'Administració local

La concepció tradicional de la transparència i la rendició de comptes és que es tracta d'un sistema que es basa en el control retrospectiu de l'actuació de l'Administració. Aquest binomi "control+retrospectiu" ens diu que, bàsicament, ens trobem davant d'informació de fets tangibles (actuacions realitzades), centrada en el control (legal?, polític?, procedimental?) amb posterioritat que els fets hagin tingut lloc (a vegades, molt temps després), i no té en compte la complexitat de processos, heterogeneïtat d'actuacions i diversitat d'actors que en aquests moments tenen relació amb les actuacions de l'Administració. Vet aquí el problema. Difícilment hi ha "una" transparència i rendició de comptes correcta, sinó tantes com processos, tipologies d'actuació i característiques d'actors hi ha avui dia relacionats amb el funcionament de l'Administració.

Uns exemples il·lustraran millor aquest fet. Un nombre creixent d'entitats locals fan públic el detall dels seus pressupostos i les seves liquidacions. I està bé que ho facin. La pregunta és: qui és el destinatari d'aquesta informació?; qui està en condicions de valorar-la?; què ens diu realment l'import de la despesa d'un programa d'un any?; quina utilització real té aquesta informació?; ho sabem? En definitiva, és una activitat de transparència (s'accedeix a la informació amb prou detall) i rendició de comptes (s'informa de l'execució en relació amb les previsions), però sembla que no és agosarat afirmar que és una activitat que aporta molt poc realment a la legitimitat i l'eficàcia de l'actuació d'aquella entitat.

Imaginem ara una memòria del servei local d'atenció a la violència de gènere d'un municipi. Podem establir alguna equivalència entre el que és transparència i rendició de comptes d'aquest servei i la del pressupost municipal? Quina mena d'informació ens permetria valorar aquest servei? A qui s'hauria d'adreçar aquesta informació?, és a dir, qui està en condicions de valorar-la? O imaginem les modificacions dels preus públics de les escoles municipals de música, o les determinacions d'una ordenança de terrasses per als establiments de begudes.

En definitiva, l'aplicació de principis i criteris de transparència i rendició de comptes en l'Administració està condicionada per, si més no, tres aspectes clau que han de permetre configurar el seu valor i impacte, com són:

1. Un **disseny** correcte de les relacions de rendició de comptes i de qui són els actors que les protagonitzaran.

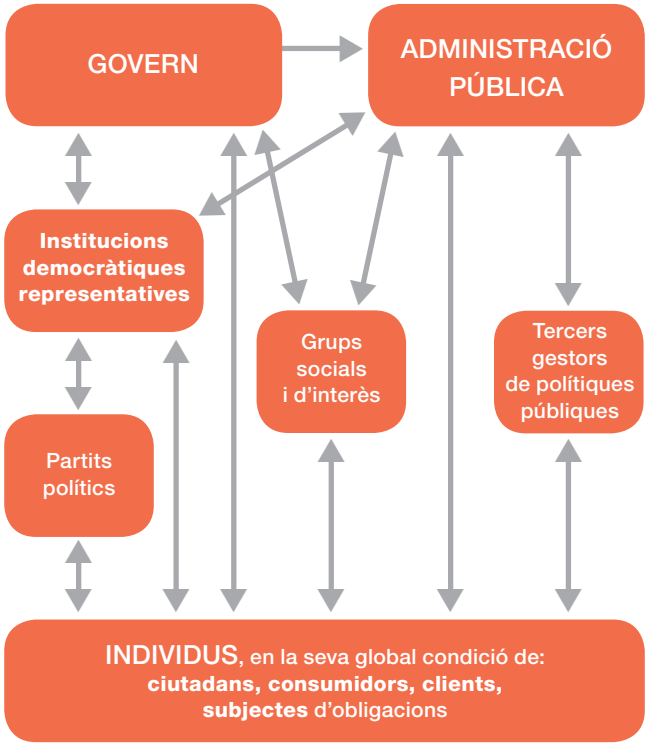
2. La definició correcta de l'**objecte** de la transparència i la rendició de comptes, a partir de les seves característiques.

3. La diferenciació d'actuacions al llarg del **cicle de vida** de les polítiques o actuacions sobre les quals opera la transparència i rendició de comptes.

4.1. Dissenyant la transparència i la rendició de comptes: quins en són els actors?

Al capdavall, la transparència i la rendició de comptes són un intercanvi d'informació i valoració entre l'Administració i la societat, i en ambdós sentits. L'Administració local és quelcom més que l'Ajuntament en sessió plenària, i la societat és quelcom més que els ciutadans com a individus. Definir quins són els actors rellevants d'aquest intercanvi, i fer-ne un disseny adient, és el primer pas, imprescindible per assolir algun resultat, i ens ajudarà a anticipar quin tipus d'informació i quins procediments de rendició de comptes poden tenir més sentit. Un disseny inadequat ens portarà indefectiblement a la frustració de les expectatives de millora mitjançant la transparència i la rendició de comptes.

El diagrama següent ens dóna una idea de la complexitat de les situacions i recull les principals posicions rellevants. Podem distingir-ne tres grans nivells, de baix a dalt:



a) Els individus tenim posicions diferents en relació amb l'Administració, a més de la genèrica com a ciutadans a qui se'ns ha de retre comptes. Podem ser beneficiaris o no de les seves actuacions, usuaris o no dels seus serveis, fins i tot "clients" o no de les seves prestacions. En gairebé totes les actuacions públiques, podem definir uns cercles de destinataris potencials que tenen posició (i capacitat d'informació i opinió) diferent en cada cas, i per als quals convindrien *dissenys* diferents de transparència i rendició de comptes.

b) Com més va, més importància tenen els actors intermedis, que no són ni els individus ni l'Administració pròpiament dita. Fan un paper sovint clau tant en l'execució de les polítiques com en la seva valoració. Qui ret comptes del funcionament del servei

d'autobusos urbans, i a qui? L'ajuntament als ciutadans? La concessionària a l'ajuntament? La concessionària als ciutadans? I com es fa transparent i es rendeixen comptes de la utilització dels locals cedits a entitats? Entre qui? *Dissenyar* acuradament aquests aspectes és imprescindible.

c) En la posició institucional, també podem establir diferències significatives. El Ple municipal, el Govern municipal i l'Administració municipal no són el mateix, i segurament tots tres haurien de tenir instruments de transparència i rendició de comptes diferenciats.

4.2. Definint l'objecte concret de la transparència i la rendició de comptes: sobre què?

Si el propòsit és contribuir al fet que els ciutadans puguin fer-se una valoració a partir d'informació clara i intel·ligible sobre els objectius i resultats de les actuacions locals, llavors la tipologia d'aquestes actuacions condicionarà extraordinàriament la transparència i rendició de comptes.

Bàsicament, les polítiques públiques poden caracteritzar-se com figura en la taula següent:

		S'adrecen (o limiten)	
		Individus	**Comunitat**
L'autoritat s'exerceix	**Directament**	*Polítiques regulatives* Estableixen drets i deures, limiten o permeten accions	*Polítiques redistributives* Discriminen condicions i reassignen recursos
	Indirectament	*Polítiques distributives* Subsidis i subvencions. Serveis públics gratuïts o subvencionats	*Polítiques institucionals* Promouen valor, aborden problemàtiques, creen expectatives, estableixen grans normes...

Es considera del tot impossible, i fins i tot contraproduent, establir els mateixos mecanismes de transparència i rendició de comptes per a objectes polítics i de gestió tan diferents.

Cal tenir present que totes les polítiques generen alhora resultats (*outputs*) i impactes (*outcomes*), i es fa imprescindible diferenciar-los per definir bé la transparència i la rendició de comptes. No té sentit que coses tan dispars com el manteniment de la via pública (redistributiva), les activitats de festa major (institucional), les tarifes de l'IBI (regulatives) o les escoles bressol (distributives) tinguin continguts de transparència i rendició de comptes semblants.

El pitjor escenari és aquell –com l'actual– en què no hi ha coneixement del que es fa (i l'Administració local en fa moltes, de coses) i els afectats critiquen allò que no es fa bé. Una situació a partir de la qual una Administració a la defensiva, conscient implícitament dels seus dèficits d'informació i justificació d'allò que fa, accepta el terreny de joc de donar explicacions únicament quan les coses no funcionen. I llavors les explicacions mai no semblen (o són) suficients, perquè aparenten respondre estrictament a una queixa puntual.

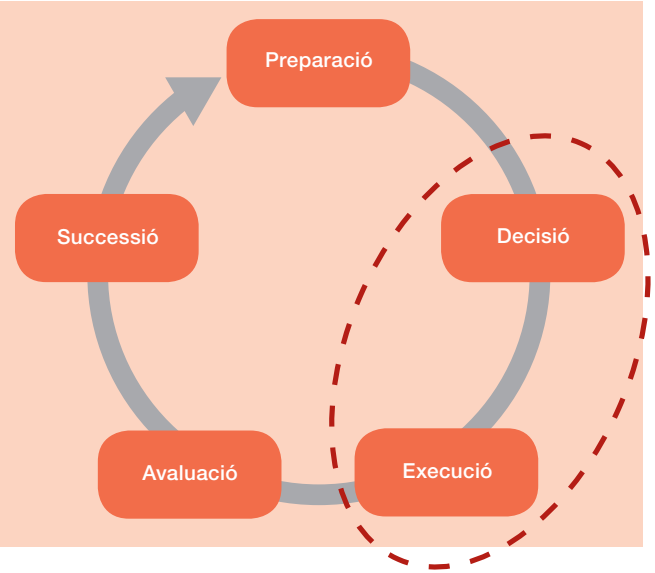
Aquí rau un altre dels aspectes clau de la transparència i la rendició de comptes, com és que la seva credibilitat

està directament relacionada amb la seva voluntarietat, més enllà de les regulacions que s'estableixin per a cada cas.

4.3. Establint el procés de la transparència i la rendició de comptes: en quin moment del procés polític i de gestió?

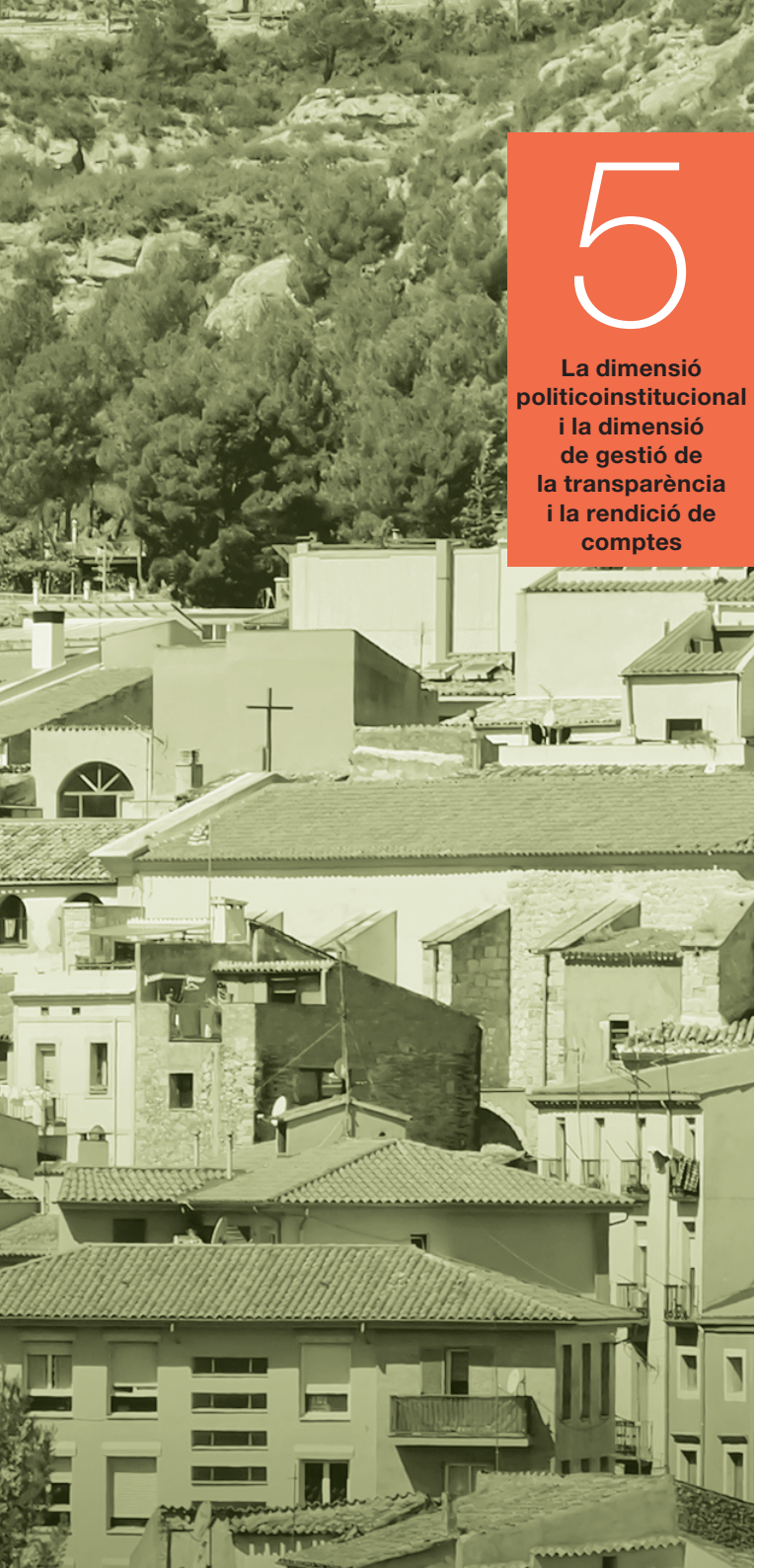
El darrer aspecte clau per impulsar i implantar la transparència i la rendició de comptes en l'Administració pública, i especialment en la local, té a veure amb la fase del cicle en què es produeix.

Habitualment, concebem la transparència i la rendició de comptes com a exclusivament relacionades amb l'execució de les actuacions. Però el cicle de decisió i gestió de les polítiques i actuacions és molt més llarg i complex, i bé el podríem representar amb el diagrama següent:



Centrar-se en les fases de decisió i execució té molts avantatges, perquè es tracta de moments molt identificats i tangibles del procés. Tanmateix, bandeja informació i elements que són imprescindibles per a allò que havíem establert com a objectiu: fer una valoració significativa sobre les actuacions públiques, els seus objectius i resultats.

És molt possible identificar polítiques i actuacions en què, en termes de legitimitat i eficàcia, el moment clau no es trobi ni en la decisió ni en l'execució, sinó, per exemple, en la successió. Imaginem, per exemple, una bonificació als establiments comercials establerta arran dels perjudicis ocasionats per unes obres en la via pública. Ni la decisió ni l'execució sembla que puguin plantejar més controvèrsia. Però la successió –quant de temps estarà vigent la modificació en l'ordenança corresponent– sí que pot ser motiu de debat i valoració, i al llarg del temps poden introduir-se canvis que d'una manera o altra han de relacionar-se amb una avaluació dels resultats del primer any. Una altra situació típica és la que es planteja amb polítiques o mesures que es preveu que tindran una repercussió important sobre un grup concret de població. I on la posició d'aquesta pot ser molt diferent entre els directament afectats i la resta de la població. Llavors la transparència i la rendició de comptes se centra en la fase de preparació –sigui amb processos participatius o no– i està orientada a establir una valoració *ex-ante* de les decisions que ha de prendre l'Administració. Cal fer notar que, en aquests casos, és gairebé imprescindible que hi hagi accions de transparència i rendició de comptes en les fases posteriors.



5

La dimensió politicoinstitucional i la dimensió de gestió de la transparència i la rendició de comptes

L'extensió d'accions de transparència, govern obert i elaboració d'indicadors de realització per part de les administracions locals mostra clarament les virtuts i les limitacions de les actuacions que es poden emprendre, en la mesura que ens trobem clarament en l'inici d'un procés que serà llarg si el que es vol és, veritablement, millorar la legitimitat i l'eficàcia de les polítiques i actuacions locals.

Aquesta situació està completament justificada: la transició des d'una Administració basada quasi exclusivament en el compliment dels procediments i el seu control posterior, a l'espera d'un judici global per part dels electors, a una Administració oberta, que de manera continuada i permanent és capaç de retre comptes i ser permeable a la valoració dels ciutadans, és necessàriament un procés llarg i no lineal.

De la percepció interna que aquestes accions estan tenint, s'entreveu que sovint no estan assolint ni els retorns polítics (en termes de convenciment i consolidació per part dels responsables) ni la factibilitat pràctica (en termes de mecanismes i mitjans quotidians per donar-li continuïtat per part dels gestors). En definitiva, es corre el risc que siguin accions més aviat puntuals, sense continuïtat, deslligades de l'agenda i el procés polític de l'entitat, i centrades en aspectes més formals que reals. Com es diu col·loquialment, es corre el risc que la transparència i la rendició de comptes sigui una *moda* que no aporti realment una palanca de canvi en l'Administració i en el seu funcionament.

És menester, llavors, definir clarament alguns criteris tant en l'ordre politicoinstitucional com en l'ordre de gestió que caldria seguir per tal que les actuacions de transparència i rendició de comptes esdevinguin una pràctica normalitzada i no excepcional o tangencial en l'Administració local:

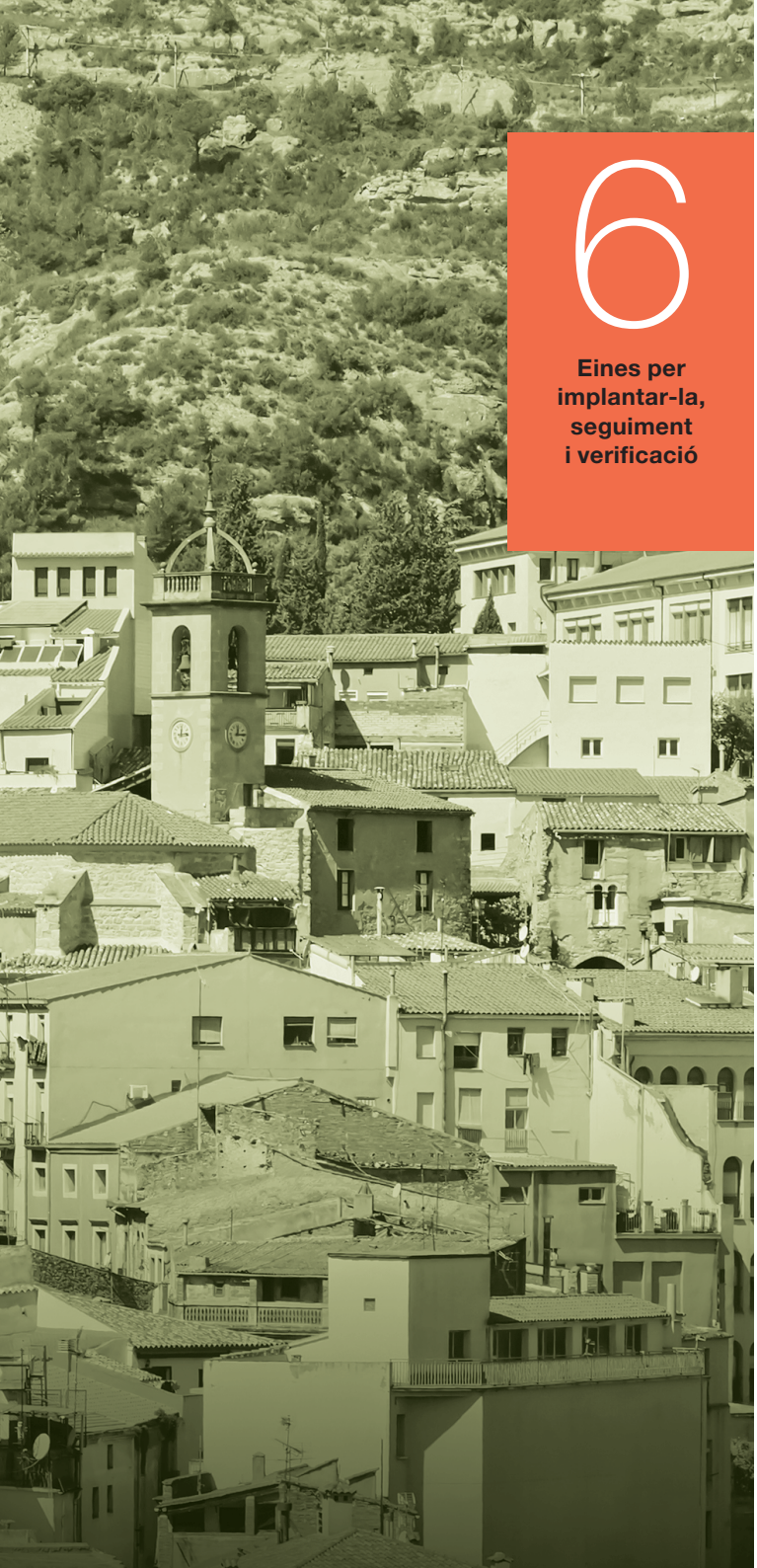
a) Les accions de transparència i rendició de comptes han de ser **presents en els principals ítems de l'agenda local** d'actuacions, i no com un aspecte

diferenciat, sinó com un aspecte central de la forma de govern local.

b) Les eines i suports de les accions de transparència i rendició de comptes han de **deduir-se de les activitats preestablertes de preparació, decisió, execució i avaluació** de les actuacions, i només excepcionalment han de ser eines i suports *ad hoc* de l'activitat quotidiana.

c) Els instruments de transparència i rendició de comptes (informació, publicacions, sessions...) han de ser **identificats com a tals i, eventualment, els públics destinataris** els han de validar com a tals instruments.

d) En la implantació de les actuacions de transparència i rendició de comptes és molt **més determinant la realització *(performance)* que la regulació**, de manera que és contraproduent mantenir regulacions que no es duguin a terme adequadament.



6

Eines per implantar-la, seguiment i verificació

6.1 Un test d'autodiagnosi

Els diferents elements que s'han presentat en aquest treball es mostren en unes taules d'avaluació d'elaboració pròpia per tal que els responsables de les polítiques públiques puguin valorar si disposen dels elements necessaris per a la rendició de comptes. Aquesta taula no té valor estadístic; senzillament vol conduir el lector en el procés d'avaluar quin és l'estat de l'organització. No es pot dir que es faci rendició de comptes en un 50% si el resultat són *x* respostes afirmatives. Ja s'ha remarcat en una altra part del document que la rendició de comptes és un sistema que només pot funcionar quan els diferents elements hi són presents.

Aquestes taules tenen la voluntat d'assenyalar als gestors els elements de la rendició amb la voluntat que detectin els punts forts i els punts febles de la seva organització. Òbviament, un resultat més proper al valor de *x* respostes positives denota que hi ha força elements que permetrien un bon procés de rendició de comptes i, al contrari, si no hi ha política de comunicació, ni objectius, ni organigrama ni grups d'interès, la tasca a fer per poder rendir comptes serà molt més llarga.

El test s'ha estructurat en 4 blocs, amb un total d'11 apartats i 55 preguntes. El format base de les preguntes és la dicotomia Sí/No. Però, tanmateix, les coses no són sempre tan clares, de manera que per a cada una de les preguntes hi ha tres possibles respostes:

- *Sí*, amb seguretat i convenciment.
- *Depèn*, *més aviat sí* o *més aviat no*, *segons com*... (i altra mena de respostes per l'estil que vénen al cap quan no és del tot clara una valoració).
- *No*.

Aquestes respostes s'han inclòs a les taules amb els codis 1, 2 i 3, respectivament.

Alhora, el test inclou en algunes caselles un ombrejat en vermell. Es considera que són aquells assumptes més rellevants en què un *no* taxatiu o amb dubtes fonamentats dificultarà extraordinàriament la rendició de comptes.

Al final de cada bloc trobareu unes caselles per resumir els resultats. En conjunt, uns punts totals superiors a 125 i/o 5 caselles o més en vermell assenyalades haurien d'activar el ressort per millorar una rendició de comptes que pot ser deficitària.

La missió i funcions de l'organització i les seves relacions	**1**	**2**	**3**
Missió, valors i funcions			
Està definida la missió de l'organització?			
És pública la missió?			
Són explícits els valors de l'organització?			
Els valors s'han elaborat amb la participació dels grups d'interès?			
Són públics els valors de l'organització?			
Hi ha un organigrama i una definició de funcions dels membres de l'organització?			
És públic aquest organigrama?			
L'organització ha format els seus treballadors en els diferents aspectes de la rendició de comptes?			
Grups de legitimació			
Hi ha definit un mecanisme i format d'informació en la instància de qui es depèn?			
Hi ha definit un mecanisme d'informació continuada als representants electes relacionats?			
Estan definits els grups de població més directament relacionats amb les polítiques i actuacions?			
Grups d'interès			
Estan definits els grups d'interès de l'organització?			
Estan definits els criteris per ser considerat grup d'interès de l'organització?			
És pública aquesta informació?			
Hi ha un reglament públic de participació?			
S'avalua i es publica l'actuació dels grups d'interès?			

Punts totals: .....

Marques en àrees vermelles: .....

L'establiment d'objectius, la seva programació i les actuacions	1	2	3
Objectius			
Estan definits els objectius de l'organització?			
Han participat els grups d'interès en la definició dels objectius?			
Són públics els objectius?			
Es redefineixen els objectius en funció dels resultats de les avaluacions?			
Programes operatius – actuacions			
Estan definides les actuacions que es duran a terme per assolir els objectius?			
Les actuacions s'han elaborat amb la participació dels grups d'interès?			
Són públiques les actuacions?			
Hi ha indicadors de resultats?			
Disposa l'organització de carta de serveis?			
Estan explicitats els responsables de les actuacions?			
Es fan públics els recursos previstos per a cada actuació?			
Les convocatòries de subvencions són públiques?			
Les adjudicacions de subvencions són públiques?			
Organització			
Estan definits els responsables de la presa de decisions?			
Són públics aquests responsables?			
Hi ha canals d'accés clars a l'organització? (noms, adreces, adreces de correu, telèfons)			

Punts totals: .....

Marques en àrees vermelles: .....

Els resultats de les actuacions i la seva valoració	1	2	3
La gestió i utilització dels recursos			
Hi ha indicadors de la gestió dels recursos?			
Són públics els indicadors de gestió?			
Hi ha un informe de liquidació del pressupost assignat?			
És pública una liquidació del pressupost en format d'objectius o tipus d'actuació?			
Successió i avaluació de les actuacions			
Hi ha un procediment establert per a la renovació o modificació dels programes en execució?			
Són públics els informes justificatius de la continuïtat dels programes i actuacions?			
S'avaluen les actuacions, els plans i els objectius?			
Són explícits els criteris d'avaluació?			
S'han establert els criteris d'avaluació amb la participació dels grups d'interès?			
Es fa pública l'avaluació?			

Punts totals: .....

Marques en àrees vermelles: .....

La transparència, gestió d'incidències i control extern de l'organització	1	2	3
Transparència			
Hi ha explícita una política de comunicació de l'organització en tots els àmbits de la seva actuació?			
La política de comunicació s'ha fet d'acord amb els grups d'interès?			
S'han fixat els criteris per facilitar o no informació a qui la demani?			
S'avalua la política de comunicació?			
Es fa memòria de l'organització i es publica?			
Queixes i suggeriments			
S'han establert els canals per rebre queixes i suggeriments?			
S'han establert els canals de tramitació interna i resposta de les queixes i els suggeriments?			
S'han elaborat els protocols anteriors amb la participació dels grups d'interès?			
S'avalua la política de resolució de queixes i suggeriments?			
El control extern			
Hi ha un mecanisme de gestió i avaluació de les iniciatives parlamentàries de control relacionades?			
Hi ha un procediment intern de tramitació del expedients derivats pel Síndic de Greuges?			
Es fan públiques les peticions i resolucions derivades d'expedients del Síndic de Greuges?			
Hi ha un mecanisme d'anàlisi i avaluació dels informes de fiscalització de la Sindicatura de Comptes?			

Punts totals: .....

Marques en àrees vermelles: .....

6.2. Com es fa una auditoria

Una altra eina que poden utilitzar les administracions locals és establir un estat de situació sobre la transparència i la rendició de comptes mitjançant una auditoria que identifiqui els seus dèficits, capacitats i potencialitats.

Aquesta eina difícilment pot ser genèrica i global, és a dir, difícilment pot abastar el conjunt d'actuacions, organismes i processos de la institució, perquè, com hem vist, la transparència i rendició de comptes està definida concretament al voltant d'un disseny, d'un objecte i d'una fase del cicle de les polítiques i gestió públiques.

Sovint es fa necessari identificar l'impacte esperat de les actuacions de transparència i rendició de comptes, en la mesura que allò que es vol té a veure amb la millora de la legitimitat i eficàcia de les actuacions públiques, i aquesta s'expressa per complet únicament amb l'anàlisi detallada de les polítiques i el procés de gestió.

Es recomana, doncs, que les auditories identifiquin una única política i actuació directament vinculada a un procés de decisió i gestió, de tal manera que l'anàlisi que es farà podrà aprofundir en els mecanismes concrets de transparència i rendició de comptes (o la seva absència) que poden ser d'utilitat en aquell cas.

A continuació es mostra un guió orientatiu dels resultats d'una auditoria amb aquestes característiques:

Caracterització, naturalesa i delimitació de l'objecte pel que fa a l'entitat auditada i les seves funcions i activitats

- Caracterització orgànica de l'entitat auditada.
- Naturalesa de les polítiques que es desenvolupen i actuacions que es realitzen.
- Predefinició de les relacions de rendició de comptes que s'estableixen.
- Delimitació material de l'objecte d'auditoria.

Resultats de l'auditoria

- Pel que fa a la missió i funcions, relacions establertes, organització, objectius i recursos de l'entitat auditada.
- Pel que fa a la programació i execució de les actuacions.
- Pel que fa als resultats de les actuacions i la seva valoració.
- Pel que fa a la transparència i el control extern.

Conclusions i recomanacions

- Conclusions.
- Recomanacions.

6.3. La utilització de rànquings, indicadors i bones pràctiques

A continuació es faciliten referències d'una selecció de rànquings, indicadors, bancs de bones pràctiques i experiències interessants relacionades amb la transparència i rendició de comptes a escala local.

En general, es tracta d'eines que permeten configurar actuacions per part dels municipis i entitats locals a partir de guies i procediments preestablerts. Poden ser un suport útil per a la incorporació de la transparència i, pel que fa a les experiències, un referent que permeti definir les expectatives i concretar els esforços a esmerçar en aquesta tasca.

Índex de Transparència dels Ajuntaments (Transparència Internacional)

L'organització Transparència Internacional elabora diversos índexs per tal d'avaluar el grau de transparència de les administracions públiques i com a mesura per prevenir la corrupció.
http://transparencia.org.es

Mapa Infoparticip@. Qualitat i Transparència de la Comunicació Pública

És una avaluació de la qualitat sobre els webs municipals, que en valora la transparència.
http://mapainfoparticipa.com/ca

Banc de bones pràctiques de la Diputació de Barcelona

Té l'objectiu de promoure la millora i innovació dels governs locals.
http://www.bbp.cat/lista_practicas.php

Sindicatura de Comptes de la Generalitat de Catalunya

Obligacions i informacions per a les corporacions locals.
http://www.sindicatura.org/web/guest/corporacions_locals

Govern obert de Sant Cugat

És una eina per a la gestió de la ciutat.
http://www.devel.santcugat.cat/menu/govern-obert7

Go>BCN

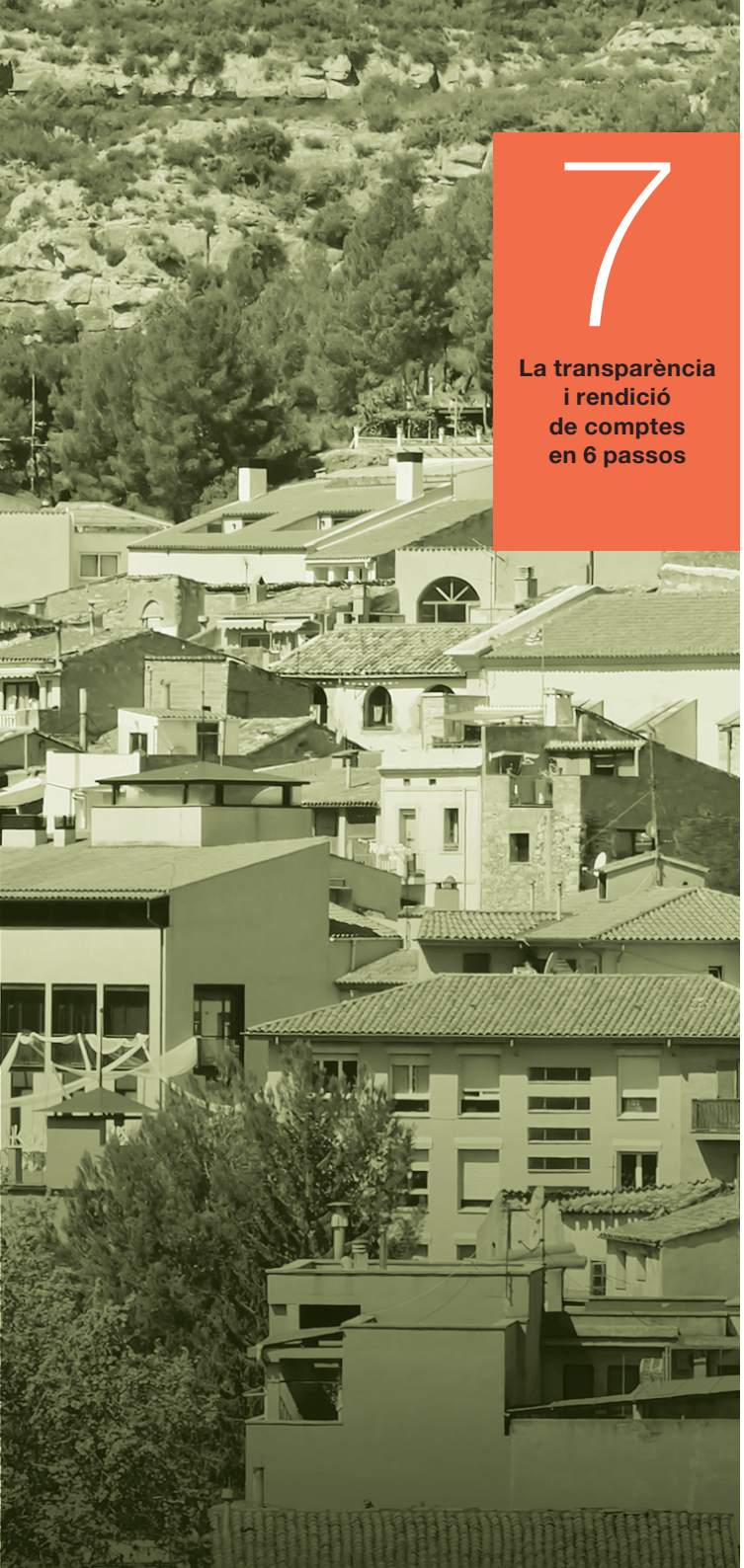
Plataforma de govern obert de la ciutat de Barcelona.
http://governobert.bcn.cat/ca/participacio

Govern obert de Sant Boi de Llobregat

Sistema per avaluar el Pla de Ciutat 2015.
http://placiutat.santboi.cat/

Govern obert de Gavà

Plataforma de govern obert de la ciutat de Gavà.
https://gavaobert.gavaciutat.cat/



7

La transparència i rendició de comptes en 6 passos

1. Trieu l'objecte de la transparència i la rendició de comptes

- Un objecte concret i específic que al vostre parer sigui necessari per millorar la legitimitat de l'actuació municipal o la seva eficàcia.

- Analitzeu quin tipus d'objecte és, quina tipologia determina i què és allò veritablement rellevant per establir-ne una valoració per part dels ciutadans, i en què té responsabilitat com a Administració i en què no.

2. Identifiqueu els actors rellevants que participaran en l'acció de transparència i rendició de comptes

- Quins diversos tipus de "públics" es deriven de l'objecte triat? Quins nivells d'informació previ tenen? Tots són igualment importants? Anticipeu la informació i els termes de valoració que són més importants per a cada un d'aquests públics o actors.

- Fixeu les diferències entre els uns i els altres per assolir una transparència i rendició de comptes efectiva; pot ser que en alguns casos sigui excessiva l'existent, i en d'altres, insuficient.

3. Determineu en quines fases del cicle se centrarà l'acció

- Valoreu quina fase del cicle és la més sensible a la transparència i la rendició de comptes.

- Decidiu en quines fases es concentrarà l'acció, i analitzeu en quin moment és efectiu que es produeixi i en quines circumstàncies.

4. Establiu de quines eines podeu disposar per configurar la transparència i la rendició de comptes

- Analitzeu si disposeu d'informació veritablement significativa per facilitar i quin tractament ha de tenir.

- Elaboreu com aquesta informació es contextualitzarà i relacionarà amb altra informació per tal que sigui base d'una valoració per part de tercers.

5. Definiu quins suports tangibles tindrà l'acció

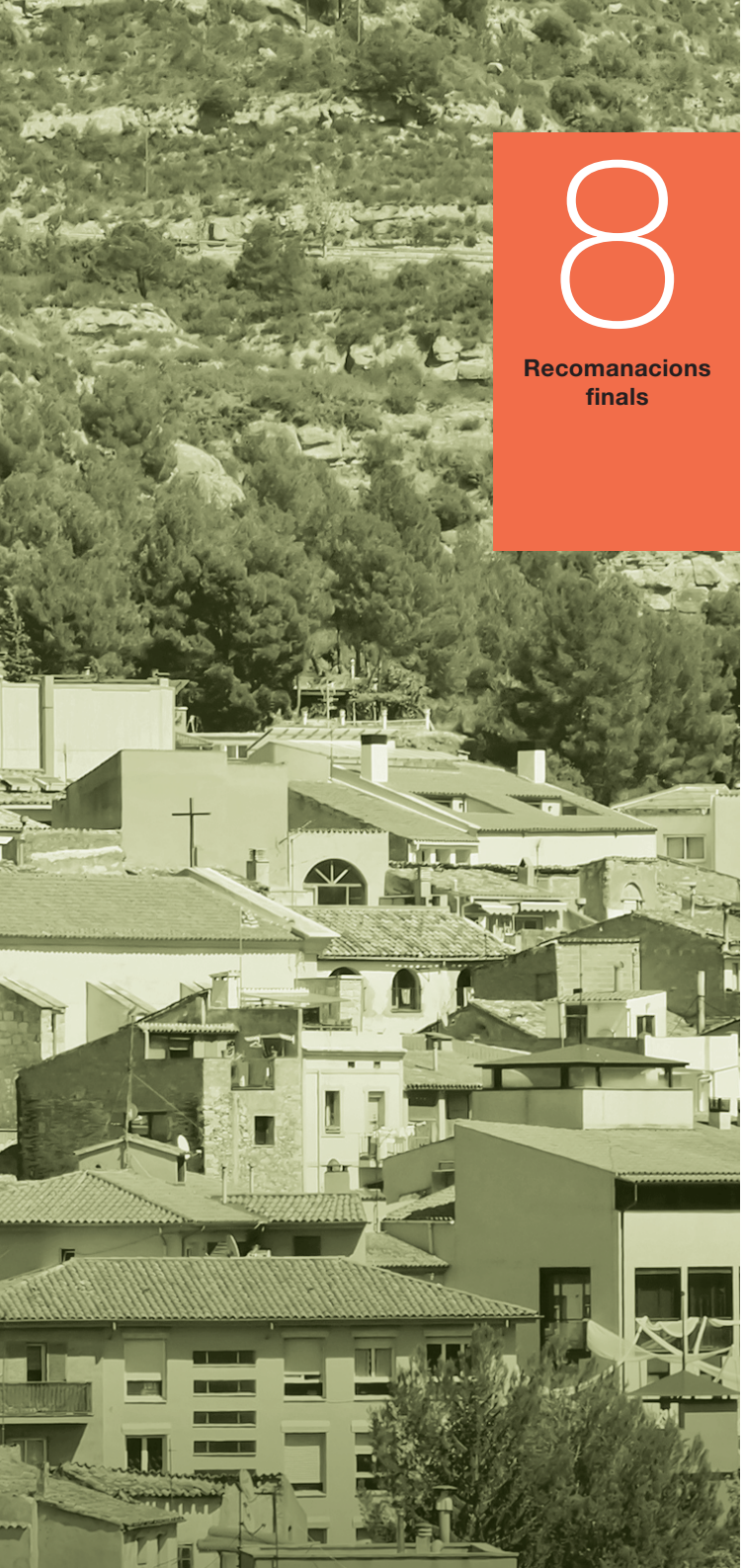
- Identifiqueu clarament a partir de quina informació i procediment podreu actuar en termes de transparència i rendició de comptes a partir dels resultats anteriors.

- Incorporeu les eines establertes a (4) en els encàrrecs de treball de l'organització.

6. Programeu les activitats principals de l'acció

- De manera coherent amb la fase, eines i suports que hagueu establert, programeu les activitats de transparència i rendició de comptes.

- Si és factible, definiu activitats que són més o menys permanents i activitats puntuals (sessions, publicacions...) que permetin visualitzar l'acció.



8

Recomanacions finals

Les polítiques públiques abracen una quantitat d'afers i de temàtiques cada cop més diversa. Poc té a veure gestionar les infraccions d'una norma amb implantar un programa d'ajuts socials o promoure determinats comportaments saludables entre la població.

També les organitzacions i unitats del sector públic es diferencien més amb el pas del temps. Hi trobem des de grans sistemes de provisió de serveis públics fins a petites unitats de personal tècnic, passant per entitats amb força autonomia per establir els seus objectius i funcionament.

Finalment, les relacions que s'estableixen entre cadascuna de les oficines governamentals i els diversos grups d'interessats i afectats per la seva actuació són també extraordinàriament variades. Hi ha organismes que tenen entitats i organitzacions afectades en els seus òrgans directius. D'altres consulten periòdicament amb els beneficiaris. També hi trobem un nombre molt important de consells assessors i de participació.

Pretendre guiar de manera molt precisa la implantació d'accions de rendició de comptes pot portar, doncs, a oblits i inadequacions molt notables, i fins i tot arribar a fer el contrari del que es pretenia.

Actuar en favor de la rendició de comptes passa, necessàriament, per valorar com aquesta pot contribuir, realment, a millorar l'eficàcia de les polítiques i de les actuacions i el comportament de l'organització. Això s'ha de fer cas per cas i, per això, és una feina d'introspecció que difícilment pot resoldre directament un test o una guia.

És per aquest motiu que les recomanacions que fem tenen un accent més aviat personal: s'adrecen molt concretament als responsables, directius i gestors, que coneixen millor que ningú quin és l'abast, objectius, problemàtica i recursos que estan en condicions de mobilitzar per tal de millorar la rendició de comptes.

1. D'alguna manera, de segur que ja es fan coses, fins i tot moltes coses

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Totes les administracions públiques realitzen quotidianament accions que tenen a veure amb la rendició de comptes. El nom no fa la cosa. Les activitats de programació, les de modernització i millora de gestió, les relacions institucionals i les accions de comunicació n'estan farcides.	✓ Els documents de referència de l'organització. ✓ Els òrgans de funcionament i la seva composició. ✓ Els estudis i anàlisis realitzats. ✓ Les memòries d'activitat. ✓ La informació que difon.	➡ Feu una llista d'accions que considereu que, d'una manera o altra, són una forma de retre comptes que ja realitzeu. ➡ Establiu una jerarquia entre aquests elements des del punt de vista dels efectes positius en la vostra actuació.

2. Aprofiteu, per a la rendició de comptes, altres activitats de relació i de gestió que ja tingueu implantades

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Tenim una Administració que es relaciona amb els col·lectius i institucions més diversos. *El control al qual està subjecta inclou avui elements molt importants i diversos de la seva actuació. Potser amb petites modificacions i millores, la majoria d'aquestes activitats poden ser vistes també des de la perspectiva de la rendició de comptes.*	✓ Els dictàmens d'aprovació de les actuacions. ✓ Els acords públics i convenis amb altres institucions i organitzacions. ✓ Els indicadors del pressupost per programes. ✓ Les presentacions públiques. ✓ Les liquidacions del pressupost. ✓ Les iniciatives de control parlamentari i del Síndic.	➡ Valoreu en quina mesura aquestes activitats són útils per a la rendició de comptes o no. ➡ Demaneu propostes de millora perquè siguin utilitzades en un nou marc més general.

3. No feu de la rendició de comptes una nova obligació o tràmit enutjós

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Retre comptes no pot constituir un afegit d'entorpiments o distraccions de l'obligació central de complir la missió i funcions que es tenen encomanades. No es tracta d'afegir perquè sí més obligacions o tràmits. Es tracta de trobar les formes mitjançant les quals retre comptes contribueixi concretament a millorar el compliment de les responsabilitats.	✓ La utilitat real de les activitats de difusió, gestió i control. ✓ Els obstacles o dificultats per identificar els grups d'interès. ✓ La disponibilitat de capacitat tècnica i de recursos per establir mecanismes de rendició de comptes.	➡ No endegueu noves activitats que no es puguin mantenir en el temps: desacrediten la rendició de comptes i posteriorment posaran en evidència l'organització. ➡ Integreu les iniciatives de rendició de comptes en els plans existents. No genereu sobreesforços si no és amb molt bons motius.

4. Comenceu pels assumptes més crítics

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
El dèficit o inadequació de determinades activitats pot fer extraordinàriament dificultosa la tasca de retre comptes. En el test anterior podeu trobar-ne algun exemple.	✓ La naturalesa i concreció dels compromisos sobre els quals voleu i heu de retre comptes. ✓ La identificació dels principals destinataris de la rendició de comptes. ✓ La informació rellevant que us ha de permetre retre comptes. ✓ Les eines i instruments de què disposeu per fer-ho.	➡ Una llista de propostes per abordar els aspectes més deficitaris. ➡ L'elaboració interna d'un esquema o model sobre la rendició de comptes en la vostra organització.

5. Identifiqueu avantatges concrets en les noves accions

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Si les noves activitats relacionades amb la rendició de comptes no permeten assolir millores tangibles en els resultats i funcionament de l'Administració, llavors indefectiblement tendiran a esdevenir un esforç estèril. No hi ha altre camí que plantejar-se explícitament objectius i avantatges que tindrà la nova situació per dissenyar un pla d'implantació.	✓ Els àmbits concrets dels vostres objectius i funcions que més han de millorar. ✓ La dinàmica de relació amb tercers que més ha de millorar.	➡ L'elaboració d'un esborrany de propostes per treballar internament amb l'equip directiu. ➡ Contactes amb tercers sobre idees i suggeriments per millorar la rendició de comptes en l'organització.

6. No vulgueu fer-ho tot alhora

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Podem assumir que, en conjunt, estem lluny de tenir el nivell de rendició de comptes desitjable en una societat avançada. Naturalment, no hi arribarem de cop i en tot. Introduir millores en la rendició de comptes no sempre serà fàcil i ràpid.	✓ Els àmbits concrets dels vostres objectius i funcions que considereu més fàcilment millorables. ✓ La dinàmica de relació amb tercers que es pot millorar més fàcilment.	➡ Trieu i aposteu per algunes (poques) iniciatives. ➡ Feu l'esquema d'un pla per establir els diversos ritmes i prioritats de millora de la rendició de comptes.

7. Quan obtingueu resultats, poseu-los en valor

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Si la millora en la rendició de comptes està relacionada amb la qualitat democràtica i les actituds i comportaments de la ciutadania, cal donar-hi valor explícitament, il·lustrant com s'està produint la responsabilització de l'Administració.	✓ Quins són els moments i llocs principals en què la vostra organització explica les seves actuacions. ✓ Si hi ha sectors o grups als quals és més difícil arribar o que tenen els canals de comunicació més distorsionats.	➡ Trieu el moment i el lloc adequats per presentar els resultats de noves iniciatives. ➡ Doneu a les vostres accions centrals de rendició de comptes la rellevància institucional i de comunicació que es mereixen.

8. Reviseu periòdicament el vostre estat de rendició de comptes

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
La rendició de comptes no és una prova de nivell que calgui superar en un moment donat i oblidar-se'n. Poc o molt, els mecanismes de rendició de comptes s'han d'actualitzar permanentment. Tanmateix, no convé modificar-los del tot cada poc temps, perquè llavors perden credibilitat.	✓ L'antiguitat dels vostres documents de referència, procediments d'execució i relacions amb tercers establertes. ✓ Amb els vostres grups d'interès, una valoració general sobre el seu nivell de rendició de comptes.	➡ Si heu elaborat un esborrany de pla [6], deduïu-ne un ritme raonable de revisió. ➡ Marqueu un fita concreta, no més enllà de dos anys, per fer un balanç del seu estat.

9. No oblideu comunicar explícitament les accions de rendició de comptes als representants polítics, els ciutadans i els grups d'interès

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Hi ha coses que es fan i no s'expliquen. Diem expliquen*, no pas* publiciten*. Sempre serà millor explicar que esperar que altres demanin explicacions. La credibilitat de la comunicació té a veure amb la continuïtat i amb el rigor. La responsabilització implica acceptar que no tot funciona com voldríem.*	✓ Quant de temps fa que no us adreceu formalment i *motu proprio* als vostres grups de legitimació i interès per explicar els principals resultats de les seves funcions. ✓ El nivell de rigor amb què es presenten resultats i si s'expliciten els obstacles, dificultats i resultats no assolits que tenen totes les organitzacions.	➡ Elaboreu una llista de canals i eines per comunicar les actuacions i valoreu la seva periodicitat i rellevància. ➡ Analitzeu les peticions i reclamacions d'informació que heu rebut i deduïu quines qüestions reclamen més necessitat de rendició de comptes.

10. Exigiu als altres que també us retin comptes

Recordeu	Contrasteu	Empreneu
Retre comptes és una acció que sempre implica dues parts. Assolir un nivell adequat de rendició de comptes per part d'una Administració ha de merèixer l'exigència que les altres administracions, institucions i grups també ho facin. La rendició de comptes s'encomana i ha d'acabar sent un compromís mutu.	✓ La utilitat de la informació facilitada pels grups d'interès. ✓ La informació que necessiteu i de la qual convindria disposar.	➡ Identifiqueu, més enllà de justificacions administratives, quins aspectes considereu que hauríeu de conèixer de l'actuació dels grups d'interès. ➡ Promoveu trobades de rendició de comptes mútua, garantint que la vostra aportarà informació i criteris de relleu per a l'altra.

9

Referències

ICPP (2010): *La rendició de comptes: una eina per a l'aprofundiment de la democràcia a Catalunya*, Fundació Bofill: mimeo

Jiménez, E. (2009): *Reinterpretando la rendición de cuentas o* accountability*: 10 propuestas para mejorar la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*, Documento de Trabajo del Laboratorio, Madrid: Fundación Alternativas

Lloyd, R.; Oatham, J.; Hammer, M., (2007): *The 2007 Global Accountability Report,* London: One World Trust

Metcalfe, Les (1998): *Accountability and effectiveness. Designing the Rules of the Accountability Game,* Venice: mimeo, Conference of The European Institute for Advanced Studies in Management

O'Brien (2008): *Conceptos tradicionales de la rendición de cuentas*, 22a Conferència ICFGM, Miami

Vallès, J. M. (2006) *Ciencia Política. Una introducción*, Barcelona: Ariel

Documents oficials

Generalitat de Catalunya: *Pla de Govern 2013-2016.* http://www.govern.cat/pres_gov/AppJava/govern/pla-govern/recuperacio.html

Llei de transparència, accés a la informació i bon govern. http://portaljuridic.gencat.cat/ca/pjur_ocults/pjur_resultats_fitxa/?action=fitxa&mode=single&documentId=680124&language=ca_ES

Generalitat de Catalunya
Departament de Governació i Relacions Institucionals