

**ELS SISTEMES DE RENDICIÓ DE COMPTES  
EN L'ESFERA PÚBLICA A CATALUNYA I EL  
SEU ENTORN SOCIOPOLÍTIC:  
UN ESTAT DE LA QÜESTIÓ**

NOVEMBRE DE 2008

INNOVACIÓN Y CONSULTORÍA EN POLÍTICAS  
PÚBLICAS, SL

**ÍNDIX**

<b>PRESENTACIÓ.....</b>	<b>5</b>
<b>I. INTRODUCCIÓ. RENDICIÓ DE COMPTES: LA CRUÏLLA ENTRE LA POLÍTICA I LA GESTIÓ PÚBLIQUES.....</b>	<b>7</b>
IA. ANTECEDENTS I JUSTIFICACIÓ DELS TREBALLS.....	9
IB. ENFOCAMENT CONCEPTUAL .....	11
IB1. <i>Caracterització general de la rendició de comptes i la seva rellevància .....</i>	<i>11</i>
IB2. <i>La rendició de comptes en l'esfera pública.....</i>	<i>14</i>
IB3. <i>Les interrelacions entre la rendició de comptes i altres mecanismes d'informació, govern i control: aproximació a una concepció funcional i positiva de la rendició de comptes.....</i>	<i>16</i>
IC. ENFOCAMENT METODOLÒGIC .....	18
ID. ABAST DELS TREBALLS D'AQUEST ESTAT DE LA QÜESTIÓ.....	20
<b>II. LA SITUACIÓ A CATALUNYA .....</b>	<b>21</b>
IIA. L'ENTORN JURÍDIC I NORMATIU DE LA RENDICIÓ DE COMPTES PÚBLICS A CATALUNYA DEFINITS AL NOU ESTATUT .....	21
IIB. EL CONTEXT DE LES POLÍTIQUES PÚBLIQUES VINCULADES AMB LA RENDICIÓ DE COMPTES .....	25
IIB1. <i>Els antecedents fins al 2004 .....</i>	<i>25</i>
IIB2. <i>Les propostes de l'Informe sobre bon govern i transparència administrativa del 2005 .....</i>	<i>26</i>
IIB3. <i>La rendició de comptes en el Pla de Govern 2007-2010.....</i>	<i>29</i>
IIB4. <i>Les polítiques de transparència i modernització administrativa.....</i>	<i>34</i>
IIB5. <i>Les polítiques de foment de la participació.....</i>	<i>35</i>
IIB6. <i>Les actuacions d'avaluació i control de gestió de les polítiques públiques .....</i>	<i>39</i>
IIB7. <i>Les institucions de control i els mecanismes d'atenció a les incidències .....</i>	<i>40</i>
IIC. LA REALITAT ACTUAL DELS MECANISME RELACIONATS AMB LA RENDICIÓ DE COMPTES DE L'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA CATALANA.....	44
IIC1. <i>Cas d'anàlisi (1): les memòries 2006 dels departaments i organismes governamentals .....</i>	<i>44</i>
IIC2. <i>Cas d'anàlisi (2): òrgans i espais de participació permanents .....</i>	<i>53</i>
IIC3. <i>Cas d'anàlisi (3): la implementació del pressupost per programes.....</i>	<i>55</i>
IIC4. <i>Cas d'anàlisi (4): els informes del Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes .....</i>	<i>57</i>
IIC5. <i>Cas d'anàlisi (5): .....</i>	<i>60</i>
IIC5. <i>els pactes nacionals.....</i>	<i>60</i>
<b>III. LA SITUACIÓ AL CONJUNT DE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES .....</b>	<b>62</b>
IIIA. L'ENTORN DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES .....	62
IIIB. LES INICIATIVES I LES EXPERIÈNCIES MÉS SIGNIFICATIVES .....	63
La utilització de.....	63
IIIB1. <i>memòries i les cartes de serveis .....</i>	<i>63</i>
IIIB2. <i>La llei de transparència i de bones pràctiques en l'Administració pública gallega .....</i>	<i>64</i>
IIIB3. <i>El Decret pel qual es regulen els sistemes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics i s'aproven els criteris de qualitat de l'actuació administrativa a la Comunitat de Madrid.....</i>	<i>66</i>

III B4.	<i>El Decret pel qual es regulen les cartes de serveis, el sistema d'avaluació de la qualitat dels serveis i s'estableixen els premis a la qualitat dels serveis públics de la Junta d'Andalusia ....</i>	67
III B5.	<i>La Llei foral d'avaluació de les polítiques públiques i la qualitat dels serveis públics a la Comunitat Foral de Navarra .....</i>	68
III B6.	<i>Les iniciatives a l'entorn del defensor del pacient .....</i>	70
<b>IV.</b>	<b>LES EXPERIÈNCIES INTERNACIONALS PÚBLIQUES MÉS PROPERES .....</b>	<b>72</b>
IVA.	UNA VISIÓ DE L'EVOLUCIÓ DE CONJUNT .....	72
IVB.	LES EXPERIÈNCIES MÉS SIGNIFICATIVES .....	76
IV B1.	<i>Els rapports annuels de performance i la revisió general de polítiques públiques a França</i>	76
IV B2.	<i>Rendicontazione, balanç social i altres instruments a Itàlia.....</i>	78
IV B3.	<i>Altres experiències a països de l'OCDE .....</i>	84
IVC.	EL DEBAT I LES TENDÈNCIES ACTUALS .....	87
<b>V.</b>	<b>INNOVACIONS RELLEVANTS PROVINENTS DE FORA DEL SECTOR PÚBLIC .....</b>	<b>89</b>
VA.	L'ÍNDEX DE RESPONSABILITAT GLOBAL DE L'OWT.....	89
VB.	ÍNDICADORS DE TRANSPARÈNCIA I BON GOVERN DE LES ONG .....	94
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSIONS.....</b>	<b>97</b>
VIA.	EL SISTEMA DE RENDICIÓ DE COMPTES A CATALUNYA .....	97
VIB.	VALORACIÓ DELS MECANISMES EXISTENTS I <i>BENCHMARKING</i> D'ALTRES EXPERIÈNCIES .....	99
<b>VII.</b>	<b>NOTES FINALS.....</b>	<b>100</b>
<b>VIII.</b>	<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>103</b>
<b>IX.</b>	<b>CRÈDITS .....</b>	<b>106</b>

## **Índex de taules**

TAULA 1. MEMÒRIES DELS DEPARTAMENTS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006 I 2007.....	45
TAULA 2. MEMÒRIES I CARTES DE SERVEIS ALS ORGANISMES AUTÒNOMS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006 I 2007 .....	45
TAULA 3. MEMÒRIES D'ALTRES ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA, 2006 .....	46
TAULA 4. ÍTEMS I CRITERIS D'ANÀLISI DE LES MEMÒRIES DELS DEPARTAMENTS EN LA PERSPECTIVA DE LA RENDICIÓ DE COMPTES. ....	49
TAULA 5. VALORACIÓ DELS CONTINGUTS DE LES MEMÒRIES DELS DEPARTAMENTS I ORGANISMES AUTÒNOMS DE LA GENERALITAT, 2006.....	50
TAULA 6. ÒRGANS I ESPAIS DE PARTICIPACIÓ I ASSESSORAMENT AMB REGULACIÓ NORMATIVA A CATALUNYA.....	53
TAULA 7. PROGRAMES PRESSUPOSTARIS AGRUPATS PER POLÍTICA DE DESPESA, GENERALITAT, 2006.....	56
TAULA 8. INFORMES EXTRAORDINARIS SOBRE TEMÀTIQUES CONCRETES DEL SÍNDIC DE GREUGES, 2006 I 2007 .....	58
TAULA 9. INFORMES DE FISCALITZACIÓ* DE LA SINDICATURA DE COMPTES DE CATALUNYA, ANYS 2006 I 2007 .....	59
TAULA 10. MEMÒRIES I CARTES DE SERVEIS ALS DEPARTAMENTS DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES, 2006 I 2007 .....	63
TAULA 11. MEMÒRIES I CARTES DE SERVEIS ALS ORGANISMES AUTÒNOMS I ÒRGANS DE CONTROL DE LES COMUNITATS AUTÒNOMES, 2006 I 2007 .....	63
TAULA 12. PRINCIPALS CARACTERÍSTIQUES DEL BALANÇ DE MANDAT I EL BALANÇ SOCIAL A ITÀLIA.....	81
TAULA 13. INDICADORS DE L'INFORME GLOBAL DE RENDICIÓ DE COMPTES DE L'OWT.....	92
TAULA 14. TAULA D'INDICADORS DE TRANSPARÈNCIA I BON GOVERN DE LA COORDINADORA D'ONG D'ESPANYA .....	95

## PRESENTACIÓ

---

L'informe que us presentem forma part d'un encàrrec realitzat per la Direcció General de Participació Ciutadana de la Generalitat de Catalunya sobre el tema de la rendició de comptes, que inclourà també una auditoria de rendició de comptes de les activitats de la Direcció General mateixa i una proposta de sistema estable adreçada als diversos organismes del Govern autonòmic.

La justificació inicial dels treballs figurava ja al plec del concurs convocat per realitzar-los quan afirmava “l'evident relació entre la participació de la ciutadania en les decisions i polítiques públiques i la rendició de comptes de les administracions públiques. Són dos fenòmens que es retroalimenten. D'una banda, la rendició de comptes genera confiança, proporciona informació i acosta la ciutadania i el Govern i, per tant, estimula la participació. De l'altra, la participació, la implicació dels ciutadans en les polítiques públiques, estimula el control públic i obliga els poders públics a rendir comptes de la seva activitat”.

El plantejament general que s'ha adoptat parteix de donar una resposta al fet que sota l'epígraf *rendició de comptes* s'amaguen concepcions i realitzacions polítiques i administratives molt diverses, i a l'orientació, establerta per la mateixa Direcció General de Participació, que la prioritat dels treballs s'havia d'adreçar a identificar, examinar i valorar mecanismes relacionats amb la rendició de comptes en el seu enfocament proactiu, és a dir, activitats realitzades per la mateixa Administració en expressió de la seva voluntat de retre comptes.

L'informe s'estructura en sis grans capítols, el primer dels quals presenta els aspectes conceptuals i metodològics amb l'enfocament i els treballs que s'han realitzat. Els tres capítols següents –del II al IV– descriuen els principals elements de l'estat de la qüestió a Catalunya, a Espanya i al context internacional, consecutivament, amb particular detall pel que fa a casa nostra. El capítol V presenta dues experiències provinents de fora del sector públic, però prou interessants per al debat i per a la proposició de mecanismes de rendició de comptes. L'informe es tanca amb un capítol de conclusions sobre l'estat de la qüestió a Catalunya i unes notes finals de reflexió.

El lector jutjarà la rellevància i significació de les informacions i situacions analitzades; tanmateix, els autors han comprovat que la iniciativa d'aquests treballs tenen un alt valor d'oportunitat i pertinència, en la mesura que el debat sobre la rendició de comptes s'està intensificant en totes les democràcies occidentals i també en les

anomenades *noves democràcies*. Democràcia i rendició de comptes són indestriables, com ho mostra el fet que fa més de dos-cents anys, el 1789, la declaració dels drets de l'home i la ciutadania ja va incloure un dret, el de l'article 15, per *demanar comptes a qualsevol agent públic de la seva administració*.

Potser no és sobrer aquest preàmbul perquè mostra que vénen ja de lluny els reptes i esforços que la rendició de comptes planteja (el subratllat és nostre):

“Els representants del poble (...), considerant que la ignorància, l'oblit o el menyspreu dels drets de l'home són les úniques causes de les desgràcies públiques i de la corrupció dels governs, han resolt exposar (...) els drets naturals, inalienables i sagrats de l'home; (...) a fi que els actes del poder legislatiu i els del poder executiu, podent ser a cada instant comparats amb la finalitat de tota institució política, en resultin més respectats; a fi que les reclamacions dels ciutadans, fundades a partir d'ara en principis simples i incontestables, tendeixin sempre al manteniment de la Constitució i a la felicitat de tots.”

## **I. INTRODUCCIÓ. RENDICIÓ DE COMPTES: LA CRUÏLLA ENTRE LA POLÍTICA I LA GESTIÓ PÚBLIQUES**

---

Els darrers anys la rendició de comptes és un concepte que apareix com més va amb més força al nostre país, amb independència que sigui clar i precís què es vol dir quan s'empra el terme. Aquesta major presència és un fenomen comú a tot el món occidental, i s'estén també al conjunt de països on són presents les diverses formes de poliarquies modernes, com l'Amèrica Llatina, l'Índia i el Sud-est asiàtic.

Podem afirmar que la nova rellevància de la rendició de comptes prové de dues constatacions –o necessitats– diferents, que estan confluint en el temps i l'espai. La primera és la que deriva de la valoració de la insuficiència dels mecanismes existents per assegurar allò que s'anomena sovint la qualitat democràtica. És una constatació direm que proactiva, que identifica molts aspectes manifestament millorables tant de la configuració de les polítiques públiques com de les formes de govern i d'administració del sector públic i les seves relacions amb tercers.

La segona constatació deriva de la necessitat –real o aparent– d'incrementar el control i la legitimitat de les actuacions públiques i de les institucions, dels organismes i de les empreses relacionades, formalitzant nous mecanismes que impedeixen l'ús incorrecte, abusi o desviat, del poder i dels recursos públics. En aquest cas és una constatació més aviat reactiva, originada en la cadència continuada d'episodis de corrupció i/o d'ineficàcia sigui en l'àmbit públic, de les empreses relacionades amb el sector públic o de les mateixes organitzacions no governamentals.

Ens trobem doncs que la rendició de comptes és un concepte en el qual es dipositen esperances de contribuir favorablement –a voltes, decisivament– en la resolució de necessitats i problemes d'ordre col·lectiu molt i molt divers. Quasi en paral·lel, com més virtuts se l'invoquen, més imprecisió pot haver-hi en el concepte.

La rendició de comptes no és un concepte equívoc, en el sentit que pugui generar sentits molt diferents. Gairebé en qualsevol ordre que s'empri, tothom identificarà elements i qüestions més o menys semblants. Però en la majoria de casos s'aprofita la polisèmia del terme perquè formi part d'un conjunt de principis o valors que esdevenen quasi recurrents en l'anàlisi dels afers públics: transparència, bon govern, participació... Per tal que el terme no quedi buit de contingut, és menester entendre'l en tot el seu abast.

A ningú no se li pot amagar que la imprecisió redueix notablement la capacitat de la rendició de comptes de comportar o produir els beneficiosos efectes que es persegueixen. La dificultat, i alhora el perill, rau en què l'esforç per detallar o fer tangible la rendició de comptes vagi en detriment de la seva substància mateixa.

El nostre enfocament primigeni és ben senzill i parteix de dos supòsits:

- i) La rendició de comptes és un implícit central de les societats democràtiques, i és per això que s'articula mitjançant sistemes a voltes molt complexos que, explícitament, rarament fan esment –tret de la tradició anglosaxona més pura– de la rendició de comptes mateixa.
- ii) Com tots els mecanismes que es fonamenten en l'escrutini públic o per tercers, l'orientació al *control* pot acabar dominant l'escena, fins a l'extrem de gairebé fer oblidar les motivacions que el justificaren. No és el nostre plantejament. Pensem que el procés de rendició de comptes ha de ser un procés també voluntari i de millora de les organitzacions, la qual cosa no obsta que sigui pertinent o fins i tot necessari establir-hi normes, incentius, penalitzacions, procediments estandarditzats o qualsevol altra de les eines existents per desenvolupar-lo o afavorir-lo.

Tenim davant, doncs, elements terminològics, conceptuals i metodològics de certa dimensió. Són elements al voltant dels quals no pretenem tant establir nous estàndards o referents com aclarir-los prou detalladament per tal de ser útils als propòsits de l'inici, particularment en la perspectiva de la millora de la governança i la gestió pública.

## IA. Antecedents i justificació dels treballs

---

El debat i l'anàlisi sobre la rendició de comptes a Catalunya té dos precedents immediats, ben recents: L'Informe sobre bon govern i transparència administrativa (Cañellas, 2005), elaborat pel Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa per encàrrec del Departament de Justícia, primer; i l'Informe sobre actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya: materials per a un debat social (Vallès, 2008).

L'abast i la naturalesa de tots dos informes són prou diferents per fer-nos una idea inicial de l'amplitud temàtica de la discussió sobre la rendició de comptes, que, en l'actualitat i a tot arreu (Metcalf, 1998), aplega invariablement des d'aspectes pròpiament polítics –al voltant de les decisions públiques, la seva justificació i explicació– fins a aspectes estrictes de la gestió i l'Administració públiques. O millor dit, la rendició de comptes en el sector públic se situa precisament en la cruïlla entre ambdós àmbits, els polítics i els de gestió; els estratègics i els operacionals.

El primer dels informes planteja molt clarament l'objectiu de fer efectiva la rendició de comptes mitjançant l'avaluació de la tasca de les institucions, dels seus processos i de les seves pràctiques, amb una ciutadania que participi en l'adopció de les decisions públiques de manera informada i efectiva. El seu catàleg de 58 propostes i recomanacions, estructurat en tres grans blocs (reforçament de la cultura ciutadana; actuacions de les administracions públiques; reformes normatives) abasta amb precisió, detall i completament la pràctica totalitat dels temes relacionats amb la rendició de comptes en l'Administració, de manera que sovint ens hi referirem com a marc general d'aquest treball.

L'Informe sobre el comportament electoral, particularment en l'apartat de recomanacions, planteja dotar la política actual de "(...) més responsabilitat i rendiment de comptes, perquè la resistència dels actors polítics principals a donar comptes de les seves actuacions és una de les causes principals de la desconfiança que la política actual genera entre la ciutadania i un incentiu per al comportament desviat o il·lícit d'alguns d'aquells actors."

Tanmateix, de manera més indirecta hi ha dos antecedents recents, protagonitzats per la mateixa DGPC, que posen igualment de manifest la rellevància del tema de la rendició de comptes. D'una banda, el material i la campanya al voltant de la *cultura del*

*no*; de l'altra, les pròpies reflexions al voltant de les limitacions de les polítiques de participació (Brugué, 2007).

Com podrem comprovar, en el rerefons (Manin, Przeworski i Stokes, 1999) trobem clarament un problema d'innovació democràtica al voltant d'uns mecanismes el disseny dels quals té aproximadament dos-cents anys i que no ha tingut des d'aleshores cap modificació substancial.

## **IB. Enfocament conceptual**

---

En aquest apartat examinarem separatament tres perspectives que ens poden ajudar a establir un marc conceptual clar al voltant de la rendició de comptes. En primer lloc, hi haurà una visió general del concepte orientat a establir el seu caràcter i la seva rellevància. En segon lloc, abordarem sintèticament l'estat actual de la reflexió sobre la rendició de comptes en el sector públic. Finalment, relacionarem el concepte de rendició de comptes amb d'altres conceptes, activitats i instruments.

### **IB1. Caracterització general de la rendició de comptes i la seva rellevància**

---

Com tants altres àmbits de les ciències socials, els enfocaments normatius dominen els positius i els propositius en la definició i l'anàlisi de la rendició de comptes, en l'àmbit de la ciència política i de l'Administració. A més, com ja veurem clarament, és un concepte que no obeeix únicament aquest àmbit de definició i que s'arrela tant en el dret civil com en la filosofia política. Es fa inevitable, doncs, abans d'abordar un estat de la situació a Catalunya, fer un repàs de tots aquests conceptes, si més no per situar el lector al voltant de quin enfocament adopten els autors.

#### El nucli conceptual

“*Rendición de cuentas*” és el terme adoptat de manera més comuna per la versió castellana, que prové de l'anglès *accountability*, que és el terme que s'ha popularitzat i generalitzat inicialment en l'àmbit de l'economia i l'empresa i de la ciència política. Ambdós tenen els seus usos precedents i principals en l'àmbit pròpiament mercantil, fins al punt que l'entrada catalana que emprem, rendició de comptes, només té permesa l'accepció relativa a aquests afers.

En les llengües romàniques (rendir, retre), el terme prové del llatí *reddere* = 'devolver'. No és estrany, així, que la primera accepció del verb rendir en el *Diccionario de Uso del Español* de María Moliner figuri la definició '*Devolver algo a alguien*', o que la tercera entrada de la RAE sigui: '*Dar a alguien lo que le toca, o restituirle aquello de que se le había desposeído*'. En el mateix sentit, el DLLC de l'IEC, en el terme *retre*: '*Tornar a algú (allò de què havia estat desposseït), especialment en sentit figurat*'.

Aquestes definicions incorporen en bona mesura la noció i substància imprescindibles del que estem tractant:

- a) La rendició de comptes es defineix al voltant d'alguna cosa tangible, per bé que pugui ser immaterial.
- b) La rendició de comptes pressuposa l'existència de dos subjectes: aquell que emet la rendició i aquell que la rep.

Al capdavall, d'això és del que hem de parlar: sobre què s'ha de rendir comptes? Qui ho ha de fer? A qui s'adreça la rendició de comptes?

Cal subratllar, en aquest moment inicial, dos aspectes fonamentals. El primer és que en cap moment no s'ha introduït fins ara la obligatorietat de la rendició de comptes. Es pot rendir comptes sense que necessàriament s'estigui obligat a fer-ho. Tant l'obligatorietat com la deducció de responsabilitats són alhora implícites quan la rendició de comptes es fa efectiva, però no constitueixen el nucli del concepte mateix.

El segon aspecte és que en cap cas –com a tal concepte– no s'han de limitar en exclusiva les autoritats públiques o l'àmbit estrictament públic: així, podem aplicar la idea –més enllà de les relacions privades entre particulars– al conjunt d'actors de l'escena pública, sempre que formulem adequadament els altres aspectes: el què i el qui de la rendició de comptes.

#### Aspectes definitoris: fonamentar les virtuts de la rendició de comptes

A partir de l'anterior nucli conceptual examinarem un conjunt de derivades definitòries, les quals expliquen per què el terme rendició de comptes és emprat en multitud d'ocasions i en àmbits diversos de la vida pública.

Els càrrecs públics electes rendeixen comptes en el moment de les eleccions. El consell d'administració d'una empresa quan fa junta general. Els càrrecs i directius d'una entitat cívica, gran o petita, quan reuneixen l'assemblea de socis. Tot això és veritat, però només en part i no del tot. Els càrrecs públics requereixen d'una constant renovació –interelectoral– de la representativitat de la seva actuació. Les universitats han de respondre a alguna cosa més que al seu nivell d'aprovat i de suspesos. Les grans ONG malden per aparèixer davant el conjunt de la societat de la mateixa manera que responen a interessos globals i hi actuen adequadament. Les empreses veuen com els consumidors i altres grups socials poden influir en els accionistes mateixos.

La teoria pura de l'agència, fonamentada en l'asimetria entre les parts i en la disposició última del poder en mans del principal, ens explica el mecanisme elemental sota el

qual opera la rendició de comptes (Elster, 1999), però és del tot insuficient per informar-nos dels fenòmens actuals de legitimació social i distribució de la informació i el poder. Aquesta incompleció és teòricament important, però no ens hauria de fer perdre de vista alguns aspectes singulars:

- a) Els que fan el paper d'agent, si més no a la pràctica, es resisteixen a la formulació de procediments més complexos, precisos i continuats de rendició de comptes, perquè en general els veuen com un entrebanc que a més qüestiona implícitament un fonament del contracte i de la seva autoestima: l'asimetria consisteix en què l'agent disposa d'informació i de coneixements tècnics rellevants per prendre decisions i efectuar gestions en nom del principal. Conseqüentment, no és raonable esperar un desenvolupament de *motu proprio* d'activitats de rendició de comptes pels agents, més enllà de les mínimes, si no és en aquells casos on hi ha contextos i bones raons que ho justifiquen: notablement, normes o equivalents que els obliguin i expectatives reals d'obtenir més representativitat, legitimació i/o facilitat per a la seva pròpia actuació.
- b) Els que fan el paper de principal poden no tenir particular interès a assumir el rol no previst i els costos suplementaris derivats d'una modificació del contracte original, si no és que l'evitació de danys o els beneficis compensatoris també siguin molt evidents. Els principals poden senzillament no fer res i esperar l'ocasió en què el seu poder de contracte s'exerceixi. Conseqüentment, la demanda i l'impacte real de la rendició de comptes són només relatius, més enllà de consideracions ètiques o ideològiques. Perquè la rendició de comptes renovada tingui els efectes desitjats és menester que convisquin més factors, i un no menor és que el principal no arribi a sospitar –amb fonament o sense– que els seus nous rols i costos, al capdavall, el que volen és distreure la rendició de comptes efectiva o el seu poder contractual.

Aquests dos aspectes els podem trobar expressats en multitud d'opinions i de comportaments en el nostre àmbit. Naturalment, la dinàmica habitual principal/agent és molt més formal que real, en tots els àmbits, i la crisi (o irrealitat) del principi d'asimetria genera una pressió per fer més real i continuada la rendició de comptes. Al capdavall, en l'actualitat, sense rendició de comptes no hi ha manera de reforçar la legitimitat d'aquells que pretenen actuar en nom d'altri, en tota l'escala d'actors socials i institucions.

## **IB2. La rendició de comptes en l'esfera pública**

---

La majoria dels aspectes anteriors tenen una expressió i una anàlisi específiques per a l'àmbit de l'esfera pública, cosa que centrarà el nostre treball més endavant. Convé, doncs, examinar-los amb més detall.

En el llenguatge convencional, el terme rendició de comptes ens evoca directament bé els estats comptables de les empreses, bé un repàs detallat de la feina feta, en la coneguda accepció de passar comptes. En l'àmbit públic, aquesta darrera accepció s'ha formulat tradicionalment per dues vies: d'una banda, en el règim democràtic es passen comptes des del punt de vista de la legitimació política en el moment de les eleccions, de l'altra, pel que fa a allò operatiu i concret, el model de passar comptes està relacionat amb la gestió administrativa i el control pressupostari, amb els sistemes intern (subjecció a les normes i als procediments i intervenció de fons) i extern (tribunals o sindicatures de comptes) que tots coneixem.

Naturalment, les modernes teories sobre la gestió pública van introduir –al nostre país, sobretot a partir dels anys vuitanta– molts conceptes més, i nous, provinents en bona part del món privat, relacionats especialment amb les formes d'organització, la gestió per programes, la introducció d'indicadors d'eficàcia i eficiència, i un llarg etcètera. L'anomenat *new public management* ha permès introduir així noves eines per a la concepció, gestió i avaluació de les polítiques i dels serveis públics, focalitzats majoritàriament en els aspectes operacionals en entorns previsibles i objectius explícits.

Durant els anys noranta pren, alhora, molta força la reflexió al voltant del bon govern i de la participació com a component fonamental de les polítiques i actuacions públiques, fruit segurament d'una creixent complexitat en l'abordatge dels afers col·lectius i el desenvolupament dels fenòmens de la societat de la informació, les estructures de xarxes o l'impacte de la globalització en la mateixa Administració.

Molt més recentment, i en paral·lel al desenvolupament de multitud de proposicions i instruments al voltant de la responsabilitat corporativa en l'àmbit empresarial, es desenvolupa el concepte modern de rendició de comptes, com la versió pròpia de la originària *accountability*, entesa com el procés de responsabilització (responsabilitat autoimposada) d'una institució o organització al voltant de la definició, execució, impactes i resultats dels seus propis objectius davant tercers. Vist des de l'òptica de la política i gestió públiques, la rendició de comptes és un mecanisme de control social

d'aquells aspectes tant generals (objectius, impactes) com operacionals (formes de fer, resultats) que permet analitzar un determinat àmbit d'actuació.

La rendició de comptes està, en aquest sentit, íntimament relacionada amb la qualitat democràtica i la millora de les polítiques públiques. En el primer àmbit, perquè haurà de permetre introduir uns valors i unes pràctiques que, més enllà dels requeriments normatius, permetin a la ciutadania en general i als interessats particulars valorar, amb coneixement de causa, el desenvolupament d'una determinada política pública i el comportament de l'òrgan o de la institució que en té cura o en té una missió central. En l'àmbit de la millora de les polítiques públiques, perquè els sistemes de rendició han d'incorporar mecanismes permanents de contrast, d'avaluació i ajust sense els quals el desenvolupament de les actuacions públiques roman purament retòric o sense fonamentació en els aprenentatges derivats de les pràctiques reals.

En l'àmbit públic, altres ja han assenyalat que, més adequadament, el terme *accountability* hauria de recollir l'accepció de responsabilització (Serra, 2006). A la pràctica, ambdós termes tenen moltes equivalències i complementarietats i operen indistriablement: no hi ha responsabilització sense rendició de comptes i només la rendició de comptes fa visible i contrastable la responsabilització.

#### Rendició de comptes i interdependència d'actors: els nous paradigmes del bon govern

Una part no menor dels problemes relacionats amb la rendició de comptes deriva de la creixent complexitat dels problemes col·lectius i de la impossibilitat del sector públic d'abordar-los autònomament. És exactament el mateix origen que porta a considerar i desenvolupar els nous paradigmes del bon govern, que postulen la transformació de l'Estat i l'establiment de noves formes de governabilitat, en què el paper de l'Administració, les empreses i les entitats i grups socials és modificat en relació amb el model tradicional d'Administració burocràtic (Prats, 2005).

Aquests nous models assoleixen una complexitat tan alta com els problemes que pretenen abordar, i és per això que comporten costos de transacció incrementats, tant a l'interior del sector públic com entre aquest i la resta d'actors. Aquests costos es fan tangibles en l'accés a la informació i en els costos de negociació en què intervenen aspectes com la legitimitat i la confiança. És aquí i per aquest motiu que la rendició de comptes pot tenir un paper determinant, en la mesura que possibilita l'establiment d'un marc comú de referència i discussió tant sobre els objectius com sobre els mitjans que han d'emprar les actuacions públiques.

Un altre aspecte no menys important té a veure amb la creixent interdependència dels diversos nivells administratius i de les dificultats de l'acció pública en el marc de la globalització. Com més va més actuacions són totalment condicionades per allò que es decideix en d'altres nivells; i la seva execució és fortament dependent d'allò que s'és capaç de realitzar encara en uns altres nivells. Es generen, així, unes cadenes de responsabilització per les quals la rendició de comptes tradicional no està ni de bon tros preparada.

### **IB3. Les interrelacions entre la rendició de comptes i altres mecanismes d'informació, govern i control: aproximació a una concepció funcional i positiva de la rendició de comptes**

---

Si la concepció tradicional de la rendició de comptes té a veure fonamentalment amb el control retrospectiu i la considerem inadequada en aquest moment, caldrà examinar altres funcions i mecanismes existents o crear-la en el sector públic per redefinir-la o, si més no, adequar-la al seu propòsit originari.

Algunes idees sobre això, que han de constituir els criteris sota els quals haurem d'examinar la capacitat i la realitat de retre comptes, les podem sintetitzar en les següents:

i) Abastar tot el cicle polític i de gestió

La rendició de comptes ha de ser present en el conjunt del cicle, des de la presa de decisions inicials fins a la successió de les polítiques i actuacions (Vallès, 2006: 399). Des d'aquest punt de vista, la rendició de comptes ha de ser alguna cosa més que la responsabilització per resultats –que afecta fonamentalment l'acompliment dels directius públics de les missions assignades–, ja que ha de poder abastar el procés de justificació i formació de les polítiques públiques, tot allò relacionat amb la implementació –que inclou les formes de relació amb tercers afectats– i també els processos mitjançant els quals les actuacions públiques es reproduïxen en el temps.

ii) Abastar totes les relacions de legitimació i responsabilització

Recuperar la idea substantiva de rendició de comptes implica identificar, en el conjunt d'actuacions públiques, els canals de legitimació i, conseqüentment, de responsabilització que una determinada activitat genera. En teoria, cada una de les relacions que s'estableix és motiu potencial de rendició de comptes. Així, una

determinada missió i funció pública genera, quasi per definició, quatre grans àmbits de legitimació i responsabilitat, que són:

- en primer lloc, la institució de la democràcia representativa que li ha atorgat competències i recursos per portar-la a terme;
- el conjunt d'altres institucions i grups socials relacionats amb la missió i les seves funcions, amb independència de si es veuran més o menys afectades per les actuacions;
- el conjunt d'altres institucions i grups socials que estaran implicats –en la majoria de polítiques i actuacions– en el desenvolupament i l'execució de les actuacions; i
- els afectats directament o indirecta per la realització de les funcions, activitats i serveis.

Un sistema complet de rendició de comptes ha de preveure aquests quatre àmbits, entre altres motius per superar el risc de desenvolupar –per desequilibri– patologies democràtiques prou conegudes com ara la partitocràcia, la captura del sector públic per interessos privats o el populisme.

Al capdavant, una nova concepció funcional i positiva de la rendició de comptes planteja, així, que a més del tradicional control polític (O'Brien, 2008: 3) efectuat pels representants democràtics –l'anomenada *political accountability*– i del control extern efectuat pels òrgans institucionals tradicionals –l'anomenada *rendició de comptes horitzontal*–, és menester un conjunt de mecanismes que permetin l'efectiva rendició de comptes i que s'insereixin en la cruïlla de la política i la gestió públiques, al bell mig de les decisions estratègiques i operatives.

## **IC. Enfocament metodològic**

---

Amb les consideracions fins ara realitzades, l'enfocament que s'ha adoptat sobre què entenem per rendició de comptes i, per tant, què és allò que hem d'identificar i analitzar en l'estat de la qüestió, ha consistit en una variant adaptada del model desenvolupat per One World Trust (Lloyd, Oatham i Hammer, 2007), que es detalla en un altre capítol.

En síntesi, el model es configura per l'anàlisi de quatre components en la presa de decisions i dels sistemes d'actuació, que són els següents:

### **Transparència**

En aquest marc, transparència és tot allò que permet conèixer i jutjar una institució o política. No s'entén tant com el dret d'accés a una informació, que també, sinó com una prestació activa d'informació als interessats, accessible i pertinent, de manera que els procediments, estructures i processos estiguin a disposició per valorar-los (Cotino, 2003: 20). Fonamenta la possibilitat de tercers de supervisar una organització tenint controls sobre els seus compromisos, accions i decisions.

### **Participació**

Entenem per participació l'actuació activa dels interessats (externs, però en molts casos també interns) en les decisions i activitats que els afecten. La participació ha d'incloure la capacitat d'influir en la presa de decisions, i no només tractar d'obtenir aprovació o acceptació d'una decisió o activitat. Aquest component inclou un concepte ampli d'interessats, i no solament els que constitueixen el primer cercle de *stakeholders* o grups d'interès (Freeman, 1984), sinó el conjunt d'implicats o afectats per les actuacions i les polítiques.

### **Avaluació**

Es defineix com el procés mitjançant el qual una organització supervisa i examina com progressa en les seves pròpies metes i objectius, i d'aquest procés s'extreu la planificació futura, i s'estableixen informes de resultats sobre això. L'avaluació garanteix que una organització aprengui a rendir comptes del seu acompliment. En el sentit aquí emprat, *avaluació* va més enllà de les estrictes anàlisis d'avaluació de les polítiques o organitzacions, ja que inclou també tot allò que està relacionat amb la successió de les polítiques públiques (la majoria de vegades, sense avaluació), com el control de rendiment, les memòries de realització, etc.

### **El control extern i la gestió d'anomalies**

Aquest component analitza l'existència de mecanismes de control des de fora de la institució, bé sigui perquè estan institucionalitzats, bé perquè la mateixa institució ha establert mecanismes d'atenció i resposta davant les queixes, incidències i anomalies que puguin produir-se en l'execució de les seves actuacions. Convé subratllar que inclou el fet que aquestes circumstàncies són degudament revisades i que es prenen mesures referent a això. És a dir, en el nostre cas, no es tracta solament de conèixer si un *ombudsman* ha tramitat recomanacions o no o si el servei d'atenció va gestionar tantes queixes o tantes altres, sinó també en quina mesura aquestes van influir en la mateixa política o en el seu funcionament.

Noteu que, d'alguna manera, aquest últim component constitueix una espècie de prova de verificació de les altres tres. La transparència, la participació i els processos d'avaluació s'utilitzen per reduir al mínim la necessitat que hi hagi anomalies i controls. Per tant, aquests són l'últim recurs en la nostra reinterpretació de la rendició de comptes. Hem passat d'una *accountability* articulada sota la idea de control retrospectiu a una rendició de comptes fonamentada en l'acció continuada en l'exercici de responsabilitat.

## **ID. Abast dels treballs d'aquest estat de la qüestió**

---

Metodològicament, la realització dels treballs s'ha hagut d'encarar amb la polisèmia del terme *rendició de comptes*, i el seu ús molt minoritari fins fa ben poc en la producció pública i acadèmica. Partint d'aquest fet i de l'enfocament conceptual adoptat, hem pres l'opció per una cerca extensiva d'informació sobre els quatre components de la rendició de comptes (transparència, participació, avaluació i control) en tres nivells diferenciats:

*a)* Fonts normatives

Regulacions existents de l'Estat, les comunitats autònomes i, complementàriament, de municipis de més de 100.000 habitants, que facin referència a la rendició de comptes, la transparència, la regulació de la participació, els procediments obligatoris d'avaluació o formes de resposta a les queixes i als suggeriments (excloent-hi els síndics i defensors dels poble o assimilats i els serveis d'atenció).

*b)* Fonts documentals primàries

Documents oficials amb què institucions públiques o els seus organismes dependents presenten les seves memòries i resultats, en la mesura que, directament o indirecta, facin esment de la rendició de comptes o d'alguna dels seus principals components.

*c)* Fonts documentals secundàries, estudis i anàlisis

Una altra documentació produïda en l'àmbit sociopolític proper que tingui la rendició de comptes com a referència, com ara estudis, anàlisis, propostes d'implantació.

El focus prioritari de cerca ha estat el sector públic estatal i regional en l'àmbit dels països de l'OCDE. En els àmbits esmentats s'hi ha configurat una base documental de 427 referències, la gran majoria de les quals pertanyent a fonts secundàries, la qual cosa dóna ja una aproximació al fet que la rendició de comptes és una qüestió molt més proclamada que practicada.

Els treballs han consistit en un procés els focus principals del qual han estat dos, en la línia del mateix encàrrec: la situació a Catalunya i la identificació d'experiències i models innovadors que puguin actuar de referència per l'Administració catalana.

## II. LA SITUACIÓ A CATALUNYA

---

### IIA. L'entorn jurídic i normatiu de la rendició de comptes públics a Catalunya definits al nou Estatut

---

L'Estatut de Catalunya del 2006 vigent suposa un salt qualitatiu extraordinari en l'enfocament i el desenvolupament de l'entorn normatiu català en relació amb els components principals de la rendició de comptes. Hem de pensar que l'Estatut d'autonomia de 1979 contenia només escassíssimes referències, si hi eren, sobre els aspectes que hem examinat fins ara. Els mots o principis de transparència i d'avaluació no s'hi esmenten. L'article 8, que forma part de les disposicions generals del títol preliminar, assenyala que "correspon a la Generalitat (...) facilitar la participació de tots els ciutadans en la vida política, econòmica, cultural i social". Es creen les figures del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes (articles 35 i 42 EAC79), per a la defensa dels drets i del control de l'Administració de la Generalitat, respectivament.

Malgrat que el terme rendició de comptes només apareix una vegada en el text del l'EAC2006 –en l'article 122, hi assenyala la competència exclusiva de la Generalitat en la rendició de comptes de les fires internacionals celebrades a Catalunya–, no hi ha dubte que la principal norma del nostre ordenament desenvolupa a bastament gairebé tots els components de la rendició de comptes, llevat, singularment, de l'avaluació.

#### Transparència

Pel que fa a la transparència, l'article 71, en l'apartat 4, que forma part del títol de les institucions quan parla de l'Administració de la Generalitat, estableix ben clarament que:

"La Generalitat, d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió."

La disposició, pendent de desenvolupament o concreció almenys fins ara, assumeix una de les formulacions més avançades del concepte de transparència, en la mesura que s'identifica no solament com un dret d'accés a la informació, sinó com un mitjà per

a la formació de la valoració ciutadana. Aquest fet pot tenir una enorme transcendència, ja que planteja la discussió derivada de quines característiques ha de tenir la informació facilitada perquè sigui adient a la formació d'una opinió. Com es veurà més endavant, no es pot afirmar, de cap manera, que en aquest moment no hi hagi informació disponible o accessible, però tanmateix tant les seves característiques com els seus canals de distribució poden ser objecte d'una crítica fonamentada.

### Participació

Pel que fa a la participació en els afers públics i de l'Administració, aquest concepte és present d'una manera molt completa i transversal al conjunt del text estatutari. A més de la presència en el títol preliminar, que reproduïx (art 4.2 EAC06) la disposició de l'anterior Estatut, el títol de drets, deures i principis rectoros està farcit de referències a la participació, i en la descripció detallada d'algunes competències també s'hi fa esment. Per sintetitzar, podem dir que la participació és present com un dret, com un principi general que travessa el conjunt de polítiques i com una política específica.

Pel que fa als drets en l'àmbit cívic i social, els articles 24 i 25 recullen explícitament el dret a l'exercici de les seves funcions i a la participació de les entitats del tercer sector, les organitzacions empresarials i les sindicals, respectivament, en els àmbits del benestar social i laboral.

El dret de participació considerat igualment una part dels drets en l'àmbit polític i de l'Administració es recull en l'article 29, article que en sis apartats inclou tots els aspectes de la participació política i de relació amb els poders públics, algun dels quals esmentem més endavant, i dos dels quals destaquem ara:

“1. Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar en condicions d'igualtat en els afers públics de Catalunya, de manera directa o bé per mitjà de representants, en els supòsits i en els termes que estableixen aquest Estatut i les lleis.

(...)

4. Els ciutadans de Catalunya tenen dret a participar, directament o per mitjà d'entitats associatives, en el procés d'elaboració de les lleis del Parlament, mitjançant els procediments que estableixi el Reglament del Parlament”.

En l'àmbit dels principis rectoros, el foment de la participació queda reflectit en l'article 43:

“1. Els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia.

2. Els poders públics han de facilitar la participació i la representació ciutadanes i polítiques, amb una atenció especial a les zones menys poblades del territori.”

La participació és també present en la regulació de les consultes populars (article 122):

“Correspon a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment, l'acompliment i la convocatòria per la mateixa Generalitat o pels ens locals, en l'àmbit de llurs competències, d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant el que disposa l'article 149.1.32 de la Constitució.”

i en l'organització i el funcionament del Parlament de Catalunya (article 59.7):

“El Reglament del Parlament ha de regular la tramitació de les peticions individuals i col·lectives dirigides al Parlament. També ha d'establir mecanismes de participació ciutadana en l'exercici de les funcions parlamentàries.”

Finalment, en el llarg capítol de competències s'hi acostuma a regular la competència de participació de sectors afectats o de foment de la participació en aquells àmbits.

### Avaluació

L'EAC vigent no fa cap mena de referència sobre l'avaluació en cap dels seus títols, ni tan sols entre els principis rectoris.

### Control extern i gestió d'anomalies

Per acabar, en el component de control i receptivitat, els avenços són també molt destacats amb relació al text de 1979. D'una banda, hi ha una regulació més extensa i més precisa de la configuració del control a partir de la configuració institucional del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes.

Així, l'article 78 estableix la funció protectora i de defensa dels drets del Síndic de Greuges, exclusivament pel que fa a l'Administració de la Generalitat, l'Administració local i tots aquells organismes públics o privats que en depenen o gestionen els seus serveis. Tanmateix, l'article 80 defineix la capacitat fiscalitzadora de la Sindicatura de Comptes en relació amb la gestió econòmica i l'anàlisi de l'eficiència del sector públic a Catalunya, mentre que a l'Estatut de 1979 només hi figurava la seva creació.

Cal subratllar el fet que, derivat de l'extensió i del detall dels drets ciutadans que figuren en el nou Estatut, la figura del Síndic de Greuges pot esdevenir una veritable institució no solament de supervisió, sinó d'avaluació i de control de la pràctica totalitat de les actuacions públiques.

En darrer lloc, i pel que fa a la gestió d'anomalies, l'article 29.5 reconeix el dret en aquest àmbit per la ciutadania:

“Totes les persones tenen dret a dirigir peticions i a plantejar queixes, en la forma i amb els efectes que estableixen les lleis, a les institucions i l'Administració de la Generalitat, i també als ens locals de Catalunya, en matèries de les competències respectives. La llei ha d'establir les condicions d'exercici i els efectes d'aquest dret i les obligacions de les institucions receptores.”

## **IIB. El context de les polítiques públiques vinculades amb la rendició de comptes**

---

### **IIB1. Els antecedents fins al 2004**

---

No és objecte d'aquest treball una descripció i anàlisi de les actuacions efectuades pel Govern o per les institucions públiques autonòmiques relacionades amb la rendició de comptes des dels inicis, però es vol deixar constància del fet que la presència de la problemàtica de la rendició de comptes té ja uns quants anys en el nostre entorn.

Per centrar-nos en el període més recent, i com de fet ha succeït a la majoria de països occidental, la rendició de comptes es planteja en el marc més general del procés de modernització administrativa, particularment el control de gestió, i també al voltant dels reptes i de les oportunitats que plantegen les (aleshores) noves TIC.

Així, durant els anys noranta del segle passat, se succeeixen les iniciatives relacionades amb la reforma gerencial i la millora de la gestió, de la qual cosa sorgeix un comitè assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració de la Generalitat, que planteja tant pel departament corresponent com per la Sindicatura de Comptes la difusió de les modernes tècniques de control i gestió d'estil anglosaxó (*value for money audits*) i la preocupació per la millora de l'eficàcia, fins al punt que s'arriba a publicar un manual sobre això (Termes, 1999).

Ja en aquest segle es crea en el marc de la Secretaria del Govern la unitat del Programa CAT21, duta per un equip d'especialistes governamental (Etapé, 2003: 13), que va promoure un ampli debat i l'elaboració de propostes tant sobre la reformulació de les polítiques públiques com de l'organització de la Generalitat, anomenat Pla Governamental CAT21. En el marc d'aquest programa es recullen i formulen els principals debats del moment sobre la reforma administrativa i com aquests haurien d'estar vinculats a tres objectius:

- 1) la consolidació de la coordinació interdepartamental i la difusió de pràctiques eficaces i innovadores;
- 2) l'orientació a partir d'objectius a mitjà i llarg terminis de les actuacions públiques; i

- 3) l'augment de la transparència de les actuacions públiques, que fa incrementar el coneixement ciutadà i la seva valoració.

El Pla CAT21 neix i creix gairebé simultàniament amb un altre projecte rellevant, els resultats del qual són ben palesos avui dia, com és el de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC). És en el marc d'aquest projecte que podem trobar més referències explícites a la problemàtica de la rendició de comptes, ja que l'anomenat "govern electrònic" posa damunt la taula tant els procediments com les possibilitats de participació i control de la ciutadania.

En una anàlisi del portal interadministratiu CAT365 es recullen ja plenament els principals aspectes del debat més actual sobre la rendició de comptes i la reforma administrativa (Aibar, 2004: 70): "cada cop són més els autors que consideren l'*accountability* i l'establiment de noves formes de participació com a elements clau del govern electrònic (...) aquests factors són els que han de distanciar el govern electrònic d'aquelles estratègies de reforma administrativa merament adreçades a extrapolar la gestió empresarial, recolzada en les TIC, a l'àmbit dels sector públic. (...) les millores en la provisió de serveis, que des de l'NGP es formulen a partir dels valors característics de les empreses i el màrqueting, han de ser, per a alguns autors, complementades en l'àmbit públic amb valors d'ordre polític, com l'*accountability* i la participació".

De fet, moltes de les primeres aplicacions de les TIC al Govern van manifestar les seves limitacions, i fins i tot frustració, en un procés que només el temps i la reorientació han aconseguit superar.

En conjunt, i llevat de l'àmbit modernitzador i tecnològic esmentat, les reformes en aquest període van ser més plantejades i elaborades que portades a terme, en una Administració que en poc més de vint anys acumulava ja els principals trets característics de les burocràcies continentals, i que era també expressió de les particularitats dels processos d'assumpció de competències i de les limitacions financeres del Govern.

## **IIB2. Les propostes de l'Informe sobre bon govern i transparència administrativa del 2005**

---

L'Informe sobre bon govern elaborat pel grup de treball presidit per Anton Cañellas, ja esmentat com a justificació immediata d'aquest treball, responia, segons la proposta d'acord, a la necessitat de disposar d'un sistema polític i de gestió que, entre altres

qüestions, “respectés la lleialtat a l’interès públic i el rendiment transparent de la seva gestió”.

Les recomanacions de l’Informe constitueixen una agenda completa de rendició de comptes, que podem comprovar examinant-ne el contingut des dels quatre components que hem definit.

### Transparència

- Transparència en l’accés i la gestió de la funció pública.
- Transparència en els concursos i nomenaments administratius.
- Fer publicitat als càrrecs institucionals.
- Fer publicitat a les estadístiques de l’activitat disciplinària de l’Administració.
- Transparència en els comptes i informes d’auditoria de les empreses públiques.
- És deure de l’empresa pública disposar de pàgina web com a mesura de transparència.
- Empreses públiques més responsables i sostenibles fixant mesures de transparència amb mecanismes de verificació i certificació.
- Transparència en la contractació com a vehicle per simplificar els procediments i la normativa administrativa.
- Transparència en els projectes.
- Relació transparent entre contractista i subcontractat.
- Motivar la modalitat de contracte i fer-la pública per tal de garantir la transparència del procés de contractació.
- Transparència en les adjudicacions i la publicació dels contractes.
- Publicitat en la convocatòria d’ajuts públics.
- Transparència en l’atorgament dels ajuts públics.
- Transparència en matèria de subvencions.
- Manuals intel·ligibles que orientin i informin els ciutadans a bastament sobre els tràmits, ritmes, criteris i pautes de resolució dels diferents procediments.
- Canal fàcil, assequible i ràpid d’accés a la informació.
- Fer més transparent la responsabilitat personal de les seves autoritats i dels empleats de l’Administració.
- Ús de noves tecnologies de la informació, en especial, xarxes i Internet per augmentar la transparència i la coordinació entre administracions.
- Mesures actives i creatives perquè la publicitat de les resolucions i convocatòries als diaris oficials sigui eficaç.
- Potenciar la transparència en les lleis i els instruments de procediment administratiu.
- Aprovar una nova llei de subvencions que s’ajusti a criteris de transparència.

- Regular l'assignació de recursos a les organitzacions sindicals i empresarials amb criteris objectius de representativitat i amb transparència plena.
- Regular l'accés a la informació i la documentació pública.

### Participació

- Generalització i impuls de les institucions i dels procediments de participació ciutadana en els diversos àmbits d'activitat pública.
- Participació equitativa de la dona en l'àmbit de la gestió pública.
- Potenciar la participació mitjançant la revisió de les lleis i dels instruments de procediment administratiu.

### Avaluació

- Sotmetre's a auditories externes, millorant-ne l'eficàcia i l'eficiència.
- Establir l'avaluació dels càrrecs institucionals.
- Avaluar per potenciar el compliment de les lleis i de les resolucions públiques.
- Avaluar la gestió i els resultats assolits a les empreses públiques.
- Vetllar per l'eficiència de les empreses públiques.
- Supervisió de la gestió a les empreses públiques.
- Informe d'auditoria de les empreses públiques
- És deure de l'empresa pública disposar de pàgina web com a instrument d'avaluació.
- Seguiment i control de l'execució dels contractes i d'auditoria i/o control de qualitat dels serveis o productes obtinguts com a resultat d'aquests.
- Avaluació de l'eficàcia i eficiència en l'atorgament dels ajuts públics.
- Informe anual del Tribunal Català de Defensa de la Competència i de la Sindicatura de Comptes sobre les subvencions públiques.
- Auditar els comptes d'organitzacions sindicals i empresarials.
- Avaluació de programes en el sector de la cultura.
- Recomanació que els funcionaris de les administracions catalanes responsables de la gestió dels diferents programes d'ajuts públics estiguin obligats a retre comptes de la seva gestió tant a la Sindicatura de Comptes com al Parlament de Catalunya.

### Control extern i gestió d'anomalies

- Canal fàcil, assequible i ràpid d'accés a la informació, de queixa, de suggeriment o de denúncia per qualsevol tracte inadequat o desatenció que s'hagi pogut rebre.
- Oferir a la ciutadania un únic interlocutor públic responsable, per tal d'evitar que la concurrència afebleixi la responsabilitat de l'Administració davant la ciutadania i dilati la prestació del servei.
- Gestió documental que permeti un nivell de descripció dels documents que faciliti respondre eficientment a la demanda ciutadana i a les necessitats de l'Administració.

### **IIB3. La rendició de comptes en el Pla de Govern 2007-2010**

---

El Pla de Govern de la de la Generalitat de Catalunya corresponent a la legislatura 2007-2010 és un instrument de gestió pública que permet oferir una visió global dels eixos d'acció prioritaris del Govern i dels objectius que se'n deriven.

El Pla inclou un apartat sobre la voluntat del Govern d'incrementar la qualitat democràtica i l'eficàcia dels governs i institucions. En aquest apartat s'hi poden trobar referències a qüestions relacionades amb la rendició de comptes i, més concretament, amb els quatre conceptes fonamentals de rendició de comptes: transparència, participació, avaluació, i control públic més gestió d'anomalies.

#### Transparència

Assolir l'eficàcia de les accions de govern és un aspecte clau de la gestió pública. Però l'Administració ha de ser alhora comprensible i accessible. Ha d'arribar a la ciutadania, a les seves inquietuds i preocupacions. I això no es pot aconseguir sense portar a terme polítiques de transparència.

En l'àmbit de la gestió, la voluntat del Govern és la de garantir la màxima concurrència i transparència de les convocatòries públiques. Per fer-ho, es generalitzaran les convocatòries públiques i s'impulsarà la col·laboració amb altres agents.

En les relacions que manté la Generalitat amb les empreses es pretén introduir criteris de transparència. La relació entre ambdós ens no es limita únicament a processos d'obertura i de gestió de les pròpies empreses. També hi formen part el conjunt de relacions que deriven de la contractació per l'Administració de serveis, béns i subministraments a les empreses. És en aquest àmbit on el Govern vol introduir

milliores, que han d'afectar tant la gestió diària d'aquesta relació com la seva transparència.

Una altra acció prevista en el Pla de Govern vigent i que està a punt de posar-se en marxa és la creació d'una oficina antifrau, que ha de vetllar per la transparència, l'objectivitat i la legalitat en l'actuació de l'Administració.

Allà on el Pla incideix de manera intensa vers la transparència és en l'assignació i la gestió de recursos públics i en la modernització del sistema pressupostari per programes.

En aquest sentit, la implantació del pressupost per programes en l'exercici 2006 va suposar un avenç, en fer un pressupost més modern, àgil, transparent, adaptat a les noves necessitats i a una nova forma de governar basada en la rendició de comptes davant la ciutadania. Els pressupostos de la Generalitat per al 2006 van iniciar, per tant, un camí de canvi en el procés d'elaboració pressupostària, que es planteja necessàriament a mitjà termini, orientat a la consecució de tres objectius bàsics emmarcats dins d'un context de rigor en la gestió financera: la transparència, l'eficàcia i l'eficiència.

La voluntat del Govern és que hi hagi una implantació total del model de pressupost per programes, i així incrementar de manera significativa la transparència i el rendiment de comptes en la gestió.

### Participació

És potser en aquest àmbit de rendició de comptes on el Pla de Govern 2007-2010 de la Generalitat de Catalunya hi posa èmfasi, i on, potser, s'ha avançat més els darrers anys. Tot i així, el procés no està ni de bon tros complet en tots els àmbits i en les seves formes definitives. La participació és vista com un procés d'innovació en què cal ser persistent, ja que es creu que és una via que a mitjà i llarg termini i sumada a altres accions pot fer retornar la confiança de la ciutadania en l'acció política.

L'Estatut de l'any 2006 garanteix per primer cop un nucli mínim i necessari de competències dels governs locals, entre les quals es pot assenyalar l'ordenació territorial i d'educació, entre d'altres. Es té la certesa que el desplegament de les disposicions de l'Estatut referides al món local ha de donar atribució de competències als municipis. Per això, el Pla preveu la creació del Consell de Governos Locals. Aquest Consell serà l'òrgan de representació dels ens locals a les institucions de la Generalitat i haurà de ser escoltat en la tramitació de les iniciatives legislatives que l'afectin, així com en la tramitació de plans i normes reglamentàries. Aquesta nova figura suposa la

creació d'un espai per enfortir la col·laboració de la Generalitat i dels governs locals amb la creació i consolidació d'espais de coparticipació i codecisió.

La idea és aprofundir els mecanismes de participació ciutadana, reforçar la pràctica democràtica i estimular la cooperació entre ajuntaments, moviments associatius i agents socials, com a factor de progrés i cohesió.

Cal treballar al voltant de la participació ciutadana, entesa com la implicació de la ciutadania en tot moment i no només al final de cada legislatura. Participació i democràcia són dos conceptes indissolubles; no es pot entendre la democràcia sense aprofundir els mecanismes de participació ciutadana. Per tant, cal establir polítiques específiques per reforçar i adaptar la democràcia a la participació ciutadana.

En incorporar formes de diàleg social i participació ciutadana es contribueix a enriquir el contingut de les decisions públiques i a millorar l'eficiència de les actuacions administratives.

En aquesta direcció, es plantegen diverses actuacions, les quals es poden agrupar en set línies estratègiques. Aquestes han de donar forma a un pla integrat de participació ciutadana:

1. Accions per millorar el funcionament dels espais estables de participació, de manera que la capacitat de la societat civil de fer un seguiment de les polítiques dels diferents departaments sigui cada cop més útil i efectiva.
2. Accions per incorporar la participació ciutadana en l'elaboració de lleis, plans i programes de gestió dels diferents departaments.
3. Estudi sobre les debilitats de la democràcia representativa i la creixent importància de l'abstenció electoral i la desafecció política.
4. Programa d'ajuts (en recursos econòmics, formatius o d'assessorament) per a les iniciatives locals encaminades a fomentar la participació ciutadana i la innovació democràtica.
5. Impuls de la llei de consultes populars, a través de la qual es donarà cobertura legal a diverses iniciatives de participació ciutadana.
6. Mesures destinades tant a transformar l'Administració, per orientar-la a la ciutadania i a la satisfacció de les seves necessitats, com per fomentar el capital social i l'activisme cívic.

7. Impuls de processos de reflexió, anàlisi i experimentació en àmbits com la resolució dels conflictes territorials, la baixa participació de determinats col·lectius o les possibilitats de la democràcia electrònica.

### Avaluació

Respecte a l'avaluació, el Pla de Govern 2007-2010 incideix en l'avaluació dels plans sectorials i en un ventall ampli d'aspectes, entre els quals hi ha la formació i la cooperació, l'anàlisi, la prospectiva i provisió d'informació, l'orientació i acompanyament a la presència institucional, especialment a prop de les institucions europees i l'assessorament administratiu i legal. S'aposta, alhora, per l'establiment de mecanismes de seguiment i l'avaluació dels plans europeus sectorials i generals.

Un altre aspecte en què s'incideix és en els fons destinats a la cooperació per al desenvolupament. En aquest sentit, es té la certesa que la societat catalana vol veure garantit l'ús adequat d'aquests fons. Per aquest motiu, cal consolidar i sistematitzar els instruments d'avaluació de les actuacions de cooperació. Cal que el Govern pugui determinar, de forma objectiva, la pertinència i l'assoliment dels objectius dels projectes de cooperació, així com l'eficiència, l'eficàcia, l'impacte i la sostenibilitat del desenvolupament.

Tal com s'ha esmentat anteriorment, el Govern aposta pel pressupost per programes. I en aquest sentit, la introducció de mecanismes d'avaluació dels resultats en l'ús dels recursos pressupostaris és important per assolir una assignació i gestió de recursos públics eficient.

Per acabar, i de la mateixa manera, hi ha la noció que cal avaluar l'àmbit del joc i de les apostes. Per això, el Pla recull el compromís de crear un observatori del joc com a eina d'avaluació i seguiment continuat dels diferents paràmetres sociològics, econòmics, culturals i patològics del joc.

### Control i gestió d'anomalies

L'anterior legislatura va iniciar un procés de millora en l'àmbit de l'atenció a la ciutadania tant en el vessant de la relació de l'Administració amb els ciutadans com en el vessant que es refereix a les empreses. Tanmateix, aquests processos de canvi necessiten un període llarg, superior al d'una legislatura per poder-se implantar amb èxit. Per tant, el Pla de Govern 2007-2010 aposta per millorar i donar continuïtat a experiències com: el nou portal web Gencat, la unificació del telèfon 012, la posada en

funcionament del RELI (Registre Electrònic d'Empreses i Licitadors) i del portal e-Tributs, actuacions que ja van ser rellevants durant el període 2004-2006.

L'objectiu d'aquestes mesures és modernitzar l'Administració i acostar-la, gràcies a la utilització de les TIC, tant al conjunt dels ciutadans com a les empreses que treballen a Catalunya. Perquè això es compleixi, el Govern pretén migrar els serveis de la plataforma CAT365 a la plataforma Gencat Tràmits i Serveis, incrementar l'oferta de serveis electrònics i definir-ne el marc jurídic, organitzatiu i tecnològic per fer efectiu l'intercanvi d'informació entre les diferents administracions, i en aquest sentit s'està construint la Plataforma d'Integració i Col·laboració Administrativa (PICA). Tot aquest procés portarà com a benefici que la ciutadania i les empreses no hagin d'aportar dades de les quals l'Administració ja té coneixement.

Pel que fa a la relació amb la ciutadania, la Generalitat en posa a l'abast un model multicanal de relació amb l'Administració. Cal aprofitar les oportunitats tecnològiques per apropar els serveis públics a la ciutadania i fer-los més eficients. En aquest sentit es volen impulsar sistemes d'informació corporatius que unifiquin les dades consultades i utilitzades per la ciutadania.

Tot i treballar en la implantació de serveis en els nous canals de comunicació, s'han de tenir en compte els canals majoritàriament usats per la ciutadania (telèfon presencial i electrònic), i per tant, consolidar una política corporativa en l'atenció a la ciutadania per aquestes vies, que abasti tots els serveis que presten departaments i organismes vinculats a la Generalitat de Catalunya.

El Govern també ha previst una sèrie de noves mesures per a la vigent legislatura a fi d'integrar en alguns àmbits aquest component del sistema de rendició de comptes. En especial es destaquen actuacions dins l'àmbit policial. Per tal d'apropar la policia a la ciutadania, el Govern té la voluntat de crear una oficina de relació entre tots dos, amb l'objectiu que les persones que ho estimin oportú puguin fer-hi arribar les seves queixes o les seves felicitacions. En la mateixa línia es vol implantar una carta de serveis de la policia que permeti concretar alguns temes, que determini el temps màxim d'espera per posar una denúncia, per exemple, o que determini el temps màxim per atendre determinades urgències. En aquest punt d'aproximació a la ciutadania es vol crear un comitè d'ètica de la policia, d'acord amb algunes orientacions que s'han fet a la Unió Europea, que insten a la creació de codis deontològics per tal de millorar les bones pràctiques de la policia.

Pel que fa a les víctimes de delictes, el Govern vol crear un programa de suport integral a les víctimes, especialment adreçat a les persones més vulnerables i a les afectades per delictes violents, que abastarà des de la denúncia dels fets fins a la

finalització de cada cas. Per això es preveu la coordinació de tots els organismes implicats.

Finalment, l'aprovació d'una carta de serveis que estableixi els principis bàsics que han de regir les relacions entre l'Administració i els ciutadans i ciutadanes es considera un element de cabdal importància, ja que les obligacions de l'Administració, pel que fa a la qualitat i als terminis, quedaran lligades en un "contracte". En aquest sentit es vol promoure que cadascun dels serveis prestats disposi de la seva pròpia carta de serveis, com a mesura per potenciar i millorar els serveis prestats a la ciutadania.

#### **IIB4. Les polítiques de transparència i modernització administrativa**

---

Segons les manifestacions del mateix conseller en l'inici d'aquest mandat (Puigcercós, 2007: 9): "Avui disposem d'un diagnòstic àmpliament compartit pel que fa als mals de les nostres administracions, i no es pot ajornar més la tasca d'engagar un procés de reformes a l'Administració pública que l'adeqüi a les necessitats econòmiques i socials d'avui. En el Govern actual pretenem alguna cosa més que perfeccionar i canviar l'Administració: volem fer un salt qualitatiu. I aquest canvi és el que hem volgut expressar amb el que anomenem 'Agenda de modernització', que és un projecte per al període 2007-2010."

Aquesta agenda, reiterada recentment pel conseller Ausàs, s'articula al voltant de tres eixos bàsics:

- 1. Millorar l'organització i la qualitat dels serveis.
- 2. Construir un model propi de funció pública i de direcció pública.
- 3. Desenvolupar l'administració electrònica.

L'impuls d'aquesta agenda s'ha concretat orgànicament amb la institucionalització d'una nova direcció general, la de modernització de l'Administració, amb atribucions de disseny i promoció dels principals aspectes d'aquestes polítiques.

L'èmfasi explícit d'aquest programa conté singularment els punts següents:

1. L'establiment de l'*agència* com a fórmula operativa genèrica, mantenint en els departaments els aspectes estratègics.
2. La vigilància sobre la pèrdua de responsabilitat en els casos que el sector privat presti serveis públics, de manera que es garanteixi que sempre s'avaluen els serveis que es presten.

3. L'elaboració d'una nova llei d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat que substitueixi la llei 13/1989.
4. L'orientació de resultats, amb l'impuls de la planificació estratègica i el pressupost per programes.
5. L'orientació a la ciutadania, amb l'impuls de les cartes de serveis.

El departament competent assumeix entre els seus principis de treball el de transparència de govern i participació, i anuncia en seu parlamentària un decret de mesures per a la millora de la qualitat dels serveis públics.

### **IIB5. Les polítiques de foment de la participació**

---

Les polítiques de foment de la participació han esdevingut un eix central per al Govern de la Generalitat els darrers anys. Aquesta voluntat per integrar la participació en la dinàmica de govern es reflecteix en les accions portades a terme i, a la vegada, en les pròpies manifestacions estratègiques.

El conseller de Relacions Institucionals i Participació, Joan Saura, va arribar a afirmar, durant la inauguració de les jornades “Construint ciutats participatives”, organitzades per la FEMP i l'Ajuntament de Barcelona i celebrades al novembre de 2006, que “sense participació no es podia governar” i que calia fer-ho “amb rigor i mètode”.

Potser l'exemple més il·lustratiu d'aquest interès per la participació ciutadana es va produir el 2004 amb la creació de la Direcció General de Participació Ciutadana. Aquest fet, sense precedents a l'Estat espanyol, pretén ser un vehicle d'expressió i de foment de la participació ciutadana a Catalunya.

La Direcció General de Participació Ciutadana (DGPC) és una unitat creada al gener del 2004, amb la missió de promoure la participació de la ciutadania en el disseny, l'execució i el seguiment de les polítiques del Govern de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, i fomentar, estudiar i difondre els valors i les pràctiques de participació política i social que enriqueixen la qualitat de la vida democràtica. Composta per una plantilla estable de dotze persones, la DGPC centra la seva activitat en tres línies de serveis:

1. Suport a la participació en les polítiques de la Generalitat. La DGPC promou processos, mecanismes i espais estables de participació en les polítiques de la Generalitat de Catalunya.

2. Suport a la participació en les polítiques dels ens locals. La DGPC dóna suport econòmic, formatiu, metodològic o de reconeixement institucional a les iniciatives de participació ciutadana que es duen a terme en l'àmbit local.

3. Foment, estudi i difusió de la participació ciutadana. La DGPC fomenta, estudia i difon els valors, les pràctiques i els coneixements sobre participació ciutadana que enriqueixen la qualitat de la vida democràtica.

#### Suport a la participació en les polítiques de la Generalitat

La Direcció General de Participació Ciutadana treballa per a la incorporació de la lògica de la participació en les polítiques dels diferents departaments de la Generalitat. La seva tasca consisteix, en termes tant estratègics com operatius, a ajudar que els diferents departaments incorporin la participació en el disseny i en l'execució de les seves polítiques.

Processos participatius en:

- Medi ambient, sostenibilitat i territori.
- Polítiques de ciutadania.
- Organització de l'Administració.
- Legislació i reglamentació.

Espais estables de participació

Els espais de participació són òrgans col·legiats de l'Administració de la Generalitat, que tenen una majoria de persones que provenen d'entitats de la societat civil. Aquests espais cerquen la col·laboració entre l'Administració i les entitats en la formulació de les polítiques públiques. En aquests espais no es prenen decisions directament, però s'hi tracten qüestions d'importància estratègica en el marc dels processos de decisió.

En destaquen els:

- Consell Escolar de Catalunya.
- Consell de Treball Econòmic i Social.
- Consell per a la Prevenció i Gestió de Residus a Catalunya.
- Consell Nacional de Dones de Catalunya.

#### Suport a la participació en les polítiques dels ens locals

La DGPC porta terme una convocatòria de “suport a la participació en les polítiques dels ens locals”, que pretén ser un instrument tant econòmic, formatiu, metodològic com de reconeixement institucional de les iniciatives de participació ciutadana que es duen a terme en l'àmbit local.

Relació de projectes sol·licitats i atorgats, segons la línia de subvenció

	Convocatòria 2005 Atorgats/Sol·licitats	Convocatòria 2006 Atorgats/Sol·licitats	Convocatòria 2007 Atorgats/Sol·licitats
Processos/Programes	124/289	125/182	79/129
Plans de participació	29/38	52/78	24/35
Personal	–	8/20	14/22
Desplegament institucional	–	–	46/71
TOTAL	153/327	185/280	163/257

Font: informe IGOP. Anàlisi comparativa de les convocatòries 2005, 2006 i 2007. Elaboració pròpia.

Relació de projectes per tipus d'ens sol·licitant (en %)

	Convocatòria 2005 Atorgats	Convocatòria 2006 Atorgats/Sol·licitats	Convocatòria 2007 Atorgats/Sol·licitats
Ajuntaments	86%	80%	77%
Consells comarcals	11%	16%	16%
Altres	3%	4%	7%
TOTAL	100%	100%	100%

Font: informe IGOP. Anàlisi comparativa de les convocatòries 2005, 2006 i 2007. Elaboració pròpia.

Les dades deixen constància de la subvenció de més de 500 accions de participació ciutadana durant el període 2005-2007, xifra força representativa de l'interès latent a fomentar la participació en els ens locals.

Foment, estudi i difusió de la participació ciutadana

La DGPC també vol fomentar l'interès per la participació ciutadana. Per fer-ho té una sèrie de publicacions amb aquesta finalitat.

En destaquem:

- Col·lecció “Participació Ciutadana”: amb monografies i llibres com *La participació de les dones en els municipis*; *El procés participatiu per a la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, entre d'altres.
- Edició de la revista *Innovació Democràtica*: difon reflexions, metodologies i experiències de participació ciutadana i debat social, tant d'àmbit autonòmic com local. Al mateix temps, la DGPC promou accions formatives i diversos estudis i recerques. L'objectiu és difondre valors, pràctiques i coneixements sobre participació ciutadana a tècnics de participació o a qualsevol persona que hi estigui interessada.

Finalment, la DGPC vol incentivar les bones pràctiques de participació en l'àmbit local. Amb aquest objectiu, s'atorga un premi d'innovació democràtica a les actuacions més destacables que hi ha hagut durant l'any sobre participació ciutadana. L'essència del premi rau a trobar noves formes de govern i de participació ciutadana i que promoguin una millor qualitat de la democràcia. El premi es divideix en sis categories que van des de poblacions de menys de 1.000 habitants fins a poblacions de més de 50.000 habitants.

En resum, la Generalitat de Catalunya atorga una gran importància als processos de participació ciutadana. Això es reflecteix tant de manera retòrica com a la pràctica. El fet que les Nacions Unides (ONU) hagin premiat la DGPC per les seves polítiques de foment de la participació ciutadana en la presa de decisions polítiques és molt revelador en aquest sentit.

Creats l'any 2003, els premis al servei públic de l'ONU tenen com a objectiu reconèixer institucions públiques de tot el món pels seus èxits en la millora del servei públic i del bon govern. Mitjançant una competició anual, es reconeixen els esforços institucionals per dissenyar i prestar serveis a la ciutadania d'una manera eficaç i promovent la participació dels ciutadans en la gestió, provisió dels serveis i definició de les necessitats. Poden optar als premis organitzacions i institucions públiques nacionals i subnacionals (Administració pública regional, local, etc.), organitzacions privades o consorcis públics o privats que prestin serveis públics.

Tanmateix, el component participatiu no és en exclusiva una política sectorial, sinó que s'està incorporant en la dinàmica legislativa i governamental, que ja s'ha pogut comprovar amb la presència de la participació en lleis d'abast general, com ara la nova Llei d'urbanisme de Catalunya. A més, aquest conjunt de polítiques i actuacions s'emmarca en l'extensió força notable en l'àmbit local, fins i tot abans que en l'àmbit autonòmic, de polítiques relacionades amb la participació, com ara les audiències públiques, els reglaments de participació o la discussió participativa dels pressupostos locals.

## **IIB6. Les actuacions d'avaluació i control de gestió de les polítiques públiques**

---

A diferència d'altres països i comunitats autònomes espanyoles, no existeix a Catalunya una institucionalització de la pràctica de l'avaluació de les polítiques públiques generals, ni en el marc d'un organisme específic de l'Administració ni, pròpiament dit, en el marc dels organismes de control.

Amb tot, a final de l'any 2006, la Generalitat de Catalunya, a través de l'Idescat, i juntament amb la Diputació de Barcelona, la Universitat Pompeu Fabra i la Fundació Jaume Bofill, va constituir el Centre per a la Investigació i l'Avaluació de Polítiques Públiques. L'organisme, que ha pres recentment el nom d'Ivàlua, té com a finalitat l'estudi de les polítiques públiques i donar suport a les diverses administracions en la fase de disseny de les polítiques i els programes. Aquest plantejament es fonamenta en la idea que aquesta figura jurídica fa possible la col·laboració entre l'Administració i altres organismes i, a més, garanteix la independència de la institució, proporcionant l'autonomia suficient per poder avaluar de forma rigorosa les actuacions de l'Administració per a la qual treballi. El programa i les expectatives d'aquest consorci no són, de moment, públics, i aparentment estarà relacionat amb la seva oferta de prestació de serveis al conjunt de les administracions.

Les pràctiques d'avaluació, però, són relativament importants en dos dels àmbits més rellevants de les polítiques públiques, com són la salut i l'educació.

Per una banda, existeixen alguns instruments permanents d'avaluació de polítiques públiques. Un exemple n'és el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, una de les funcions del qual és l'elaboració de dictàmens referits a l'assoliment dels objectius fixats en la legislació vigent en matèria d'educació, o bé en l'àmbit universitari, l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari a Catalunya (AQU), que entre les seves funcions hi ha la d'avaluació dels ensenyaments, la dels centres docents o la de l'activitat dels investigadors.

L'AQU promou, a més, un seguit de guies que posa a disposició dels gestors, com per exemple la *Guia d'avaluació de centres de R+D* o la *Guia d'avaluació interna dels ensenyaments de formació virtual*. La producció de guies d'avaluació la trobem també en altres àmbits, com el de joventut, amb el document *Avaluació de Plans Locals de Joventut*.

Requeriments externs, com els derivats de les subvencions comunitàries comporten avaluacions com la del Programa de Desenvolupament Rural de Catalunya. Ara bé, no només per a grans actuacions trobem processos d'avaluació. També per a actuacions més acotades tenim bones pràctiques avaluadores com les que hi ha en el document *Impacte del Pla integral contra la velocitat excessiva* (2005).

Per altra banda, i com correspon, també s'ha incorporat l'avaluació en el disseny de les polítiques, com s'evidencia en el Pla director d'immigració en l'àmbit de la salut o en el Pla de recerca i innovació de Catalunya (2005-2008) (PRI). A tall d'exemple, el PRI estableix un procés d'avaluació dels projectes i de les convocatòries, tan abans que s'iniciïn com a la meitat del desenvolupament per veure l'adequació als objectius inicials, com al final, una vegada acabat el projecte. També preveu avaluar els diferents programes, establint un seguit d'indicadors específics, i fer igualment una avaluació global del Pla. Un conjunt d'instruments que han de permetre "...millorar la política científica i tecnològica, i reconduir o corregir els aspectes que s'hagin mostrat millorables o no eficients d'acord amb les necessitats de recerca i innovació d'aquest país".

L'any 2005 l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya va incloure en els seus plans de treball l'avaluació dels serveis bibliotecaris de les universitats catalanes. Cal remarcar que no s'avaluava, només, la qualitat dels serveis de les biblioteques, sinó que se'n volia saber el grau d'adequació per fer front als plantejaments educatius derivats de la Declaració de Bolonya.

El procés es va iniciar amb l'elaboració per un grup d'experts d'una guia per establir la metodologia d'avaluació. Amb aquest material, cada biblioteca va crear un Comitè d'Avaluació Interna (CAI), que elabora un informe d'avaluació del seu servei bibliotecari. Una segona fase del procés comporta l'elaboració d'un segon informe d'avaluació, fet segons el que ha treballat el CAI i les visites que es fan a les diferents biblioteques els 21 experts representants dels estaments acadèmics, professionals, experts en avaluació i estudiants –els representants de tots els grups d'interès–. Amb els informes esmentats, l'Agència fa l'informe final d'avaluació en què, més enllà de plasmar l'auditoria del servei, apunta un seguit de mesures de millora.

---

## **IIB7. Les institucions de control i els mecanismes d'atenció a les incidències**

---

El Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes són els dos òrgans de control extern de referència a Catalunya.

La funció del Síndic de Greuges és atendre les queixes de totes les persones que es troben desemparades davant l'actuació o la manca d'actuació de les administracions. Vetlla pel bon funcionament de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, com ara els ajuntaments, les diputacions o els consells comarcals. Per tant, actua com a supervisor i col·laborador de l'Administració catalana, amb l'objectiu d'ajudar a millorar-ne el funcionament. A més de treballar amb les administracions, el Síndic també ha començat a actuar en la supervisió de les empreses privades que presten serveis d'interès públic, com ara l'electricitat, la telefonia, l'aigua, el gas, el servei postal, etc. És un organisme independent, elegit pel vot majoritari del Parlament de Catalunya, Per tant, no depèn de cap govern i actua amb objectivitat, llibertat de criteri i independència. El Síndic vetlla perquè es respectin els drets de les persones, amb independència del col·lectiu i de l'àmbit d'actuació. Els drets socials dels col·lectius més vulnerables: gent gran, immigració, protecció dels infants, exclusió social o sistema penitenciari són alguns àmbits d'actuació prioritaris pel Síndic a l'hora d'iniciar actuacions d'ofici i elaborar informes i estudis de treball. Tot i així, també altres drets socials i econòmics, com ara els relacionats amb la sanitat, l'educació, l'habitatge, el medi ambient o l'accés laboral, ocupen bona part de la tasca del Síndic.

Altres queixes que acostuma a tramitar la institució tenen a veure amb els drets civils i polítics. Qüestions com ara la seguretat ciutadana, l'exercici de la democràcia, la participació i la política lingüística, els drets de solidaritat i el dret a una bona administració són tractades habitualment per la institució.

La Sindicatura de Comptes és un òrgan de control extern independent del poder executiu, que té com a finalitat la fiscalització de la gestió econòmica, financera i comptable del sector públic de Catalunya. A Catalunya, la Sindicatura esdevé una peça fonamental del sistema democràtic al servei de la ciutadania: tots els qui administren o reben diners públics tenen l'obligació de retre comptes davant aquest òrgan de control extern per tal de garantir-ne una adequada gestió. Com a òrgan independent del poder executiu, té per objecte facilitar la missió de control del Parlament posant a l'abast de la cambra la informació necessària per fiscalitzar el Govern, les corporacions locals i tots els ens que en depenen.

La Sindicatura de Comptes pot actuar d'ofici o a instància del Parlament de Catalunya. També pot fer fiscalitzacions concretes per tal de verificar una presumpta irregularitat de què s'hagi tingut notícia a través de qualsevol mitjà, sempre que el Ple de la Sindicatura així ho acordi a partir del contingut dels fets denunciats i en el marc de les competències que té encomanades per llei. La Sindicatura, al mateix temps, presenta cada any al Parlament, abans de l'1 de desembre, un programa anual d'activitats, que ha de contenir la previsió dels treballs de fiscalització per a l'exercici següent. El

programa pot ser modificat en el transcurs de l'any a petició del Parlament o bé quan el Ple de la Sindicatura així ho acordi.

La Sindicatura realitza tres tipus d'accions, la fiscalitzadora, la consultiva i la delegada, que podem sintetitzar a continuació:

1. Informes de fiscalització: la principal funció de la Sindicatura consisteix a examinar els comptes dels ingressos i de les despeses del sector públic de Catalunya per determinar la seva fiabilitat, així com la regularitat, legalitat i eficàcia de les operacions realitzades. La funció fiscalitzadora de la Sindicatura es concreta en l'elaboració d'informes de fiscalització, que es trameten al Parlament de Catalunya i als ens fiscalitzats. Els informes han de contenir les observacions i recomanacions derivades de la verificació de l'activitat economicofinancera objecte de control, d'acord amb les tècniques i els procediments d'auditoria pública. Quan el Ple de la Sindicatura, com a resultat de la seva activitat fiscalitzadora, aprecii l'existència d'actuacions que es persegueixen administrativament o judicialment, ha de fer-ho constar en l'informe i traslladar la informació relativa a aquestes actuacions a la instància pertinent, i comunicar-ho al Parlament i a l'ens fiscalitzat.

La Sindicatura elabora quatre tipus d'informes de fiscalització:

L'Informe anual sobre el compte general de la Generalitat de Catalunya: és, pel seu abast i magnitud, el principal informe que ha d'elaborar cada any la Sindicatura de Comptes. Hi inclou el compte de l'Administració general de la Generalitat; de les entitats autònomes administratives; del Servei Català de la Salut i de les entitats gestores de la Seguretat Social (Institut Català de la Salut i Institut Català d'Assistència i Serveis Socials); de les diputacions provincials; de les entitats autònomes de caràcter comercial, industrial i financer o anàleg; de les empreses públiques, i de la Corporació Catalana de Ràdio i Televisió i filials. En aquest Informe, la Sindicatura ha d'emetre opinió sobre l'adequació a la legalitat de la informació economicofinancera presentada, així com proposar les mesures que consideri necessàries per tal de millorar la gestió de la Generalitat de Catalunya.

L'Informe anual sobre el compte general de les corporacions locals: inclou la informació sobre la liquidació pressupostària i els estats financers dels ajuntaments, diputacions provincials, consells comarcals, mancomunitats i els ens que en depenen. Les corporacions locals han de retre els comptes de cada exercici a la Sindicatura de Comptes abans del 15 d'octubre de l'any següent al del tancament de l'exercici. Aquest Informe té l'objectiu de constatar que les corporacions locals reten els comptes a la Sindicatura tal com exigeix la llei.

Els informes de fiscalització ordinaris: són aquells que elabora la Sindicatura per mandat legal, en compliment de resolucions del Parlament de Catalunya o d'acord amb la pròpia planificació de treball. Els informes ordinaris poden ser verticals –quan fan referència a un ens concret, per exemple, un hospital, un organismes autònom o horitzontals –quan analitzen un aspecte que afecta més d'un centre de gestió, com per exemple un programa en què intervenen diferents departaments. La Sindicatura també du a terme informes horitzontals en col·laboració amb altres òrgans autonòmics de control extern i amb el Tribunal de Comptes.

Informes de fiscalització puntuals: tenen l'objectiu de verificar una presumpta irregularitat relacionada amb algun dels aspectes i ens sotmesos a la fiscalització de la Sindicatura, de què s'hagi tingut notícia a través de qualsevol mitjà.

2. Funció consultiva: l'assessorament al servei dels òrgans parlamentaris és una altra de les funcions de la Sindicatura de Comptes que, a petició del Parlament de Catalunya i dels ens sotmesos a la fiscalització de la Sindicatura, pot assessorar, emetre dictàmens i donar resposta a les consultes que li siguin formulades en matèria de comptabilitat pública i de gestió economicofinancera del sector públic.

3. Actuacions delegades del Tribunal de Comptes: la Sindicatura pot actuar per delegació del Tribunal de Comptes, tant en matèria de fiscalització com en la realització d'actuacions prèvies a l'exigència de responsabilitats comptables, instruint els procediments corresponents. Aquests procediments tenen com a finalitat esbrinar l'existència d'incompliments en què hagin incorregut els qui tenen a càrrec seu el maneig de cabals o efectes públics i que, per culpa o negligència greu i amb actuacions contràries a la normativa, provoquin un perjudici econòmic quantificable i cert a les administracions públiques. Un cop finalitzats aquests procediments, la Sindicatura els trasllada al Tribunal de Comptes, que és l'òrgan competent per enjudiciar la responsabilitat comptable. D'acord amb l'article 80.3 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, les relacions de cooperació entre la Sindicatura de Comptes i el Tribunal de Comptes hauran de ser regulades per mitjà d'un conveni, que ha de recollir els mecanismes de participació de la Sindicatura en els procediments jurisdiccionals sobre responsabilitat comptable.

## **IIC. La realitat actual dels mecanisme relacionats amb la rendició de comptes de l'Administració pública catalana**

---

Examinar detalladament tots els aspectes relacionats amb els diversos components que s'han considerat vinculats amb la rendició de comptes és, òbviament, una tasca gairebé equivalent a examinar tota l'acció de govern. Tanmateix, és menester conèixer el detall perquè l'efectivitat de molts dels mecanismes i de les institucions depèn directament de l'abast i de la qualitat concreta de la seva implementació. Aquest estat de la qüestió s'ha detingut en cinc aspectes que, en el seu conjunt, es consideren prou il·lustratius de la situació actual a casa nostra:

- La realització i el contingut de memòries dels departaments governamentals, com a expressió indirecte del nivell de transparència en l'acció pública.
- L'existència d'organismes i espais estables de participació.
- La gestió pressupostària.
- L'abast i el contingut dels informes dels òrgans institucionals de control.
- Els processos de configuració dels pactes nacionals del darrer període.

### **IIC1. Cas d'anàlisi (1): les memòries 2006 dels departaments i organismes governamentals**

---

L'article 60 de la Llei 13/89, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, estableix que "cada departament ha d'elaborar anualment una memòria de la seva activitat, referida al conjunt dels òrgans que l'integren".

Les memòries dels departaments governamentals podrien ser una ocasió molt adequada per explicar les polítiques públiques realitzades i mostrar-ne els resultats, a més de detallar les activitats de relació de les oficines administratives tant amb la ciutadania com amb les parts directament interessades.

De fet, així mateix ho deu entendre el mateix Govern, que ha desenvolupat instruccions, models i eines per tal de donar suport als departaments en l'elaboració d'aquestes memòries. Simptomàticament, aquestes normes i utilitats provenen més de l'àmbit de la comunicació corporativa i del disseny de publicacions que d'una reflexió sobre la transparència en les polítiques i actuacions públiques.

No es vol magnificar la importància que pot tenir l'existència o no d'aquestes memòries i el seu contingut. Però, tanmateix, un repàs de la situació pot ser força il·lustratiu, pel fet que es tracta d'una activitat reglada –hi ha l'obligació legal– i que es promou pel mateix Govern. Pel que fa a l'existència de memòries, els resultats es mostren en les taules següents. Un 40% del departaments de la Generalitat no tenen a hores d'ara cap memòria corresponent a l'any 2006, i cap no la té corresponent al 2007.

**Taula 1. Memòries dels departaments de la Generalitat de Catalunya, 2006 i 2007**

<b>Departaments</b>	<b>Memòria 2006</b>
Departament d'Acció Social i Ciutadania	SÍ
Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació	SÍ
Departament d'Economia i Finances	SÍ
Departament d'Educació	SÍ
Departament de Governació i Administracions Públiques	SÍ
Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació	SÍ
Departament de Salut	NO
Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural	NO
Departament d'Innovació, Universitats i Empresa	NO
Departament de Justícia	SÍ
Departament de Medi Ambient i Habitatge	SÍ
Departament de Treball	SÍ
Departament de la Presidència	NO
Departament de la Vicepresidència	NO
Departament de Política Territorial i Obres Públiques	NO
<b>Memòries 2006 sobre el total</b>	<b>60%</b>
<b>Memòries 2007 sobre el total</b>	<b>0%</b>

Si examinem la trentena d'organismes autònoms del sector públic a Catalunya, un 60% no té publicada ni és accessible la seva memòria del 2006, i només cinc tenen publicada la corresponent al 2007.

**Taula 2. Memòries i cartes de serveis als organismes autònoms de la Generalitat de Catalunya, 2006 i 2007**

	<i>Memòria d'activitat 2006</i>	<i>Memòria d'activitat 2007</i>	<i>Carta de serveis</i>
<b>ORGANISMES AUTÒNOMS</b>			
1	Agència Catalana de Seguretat Alimentària	NO	NO
2	Agència Catalana de Certificació	NO	SÍ
3	Agència Catalana del Consum	SÍ	NO
4	Biblioteca de Catalunya	SÍ	SÍ
5	Centre d'Estudis d'Opinió	NO	NO
6	Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada	NO	NO
7	Consell Català de l'Esport	NO	NO
8	Entitat Autònoma de Difusió Cultural	NO	NO
9	Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA)	NO	NO
10	Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat (EADOP)	SÍ	NO
11	Escola d'Administració Pública de Catalunya	SÍ	SI

	<i>Memòria d'activitat 2006</i>	<i>Memòria d'activitat 2007</i>	<i>Carta de serveis</i>
12	Institució de les Lletres Catalanes	NO	NO
13	Institut Català d'Avaluacions Mèdiques	NO	NO
14	Institut Català de la Vinya i el Vi (INCAVI)	NO	NO
15	Institut Català de les Dones (ICD)	NO	NO
16	Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció	NO	NO
17	Institut Català del Crèdit Agrari (ICCA)	SÍ	NO
18	Institut de Seguretat Pública de Catalunya	SÍ	NO
19	Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran	NO	NO
20	Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat)	SÍ	NO
21	Institut d'Estudis de la Salut (IES)	NO	NO
22	INEFC	SÍ	NO
23	Institut per a la Promoció i la Formació de Cooperatives (IPFC)	SÍ	NO
24	Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre (IDECE)	NO	NO
25	Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya	SÍ	NO
26	Museu d'Arqueologia	NO	NO
27	Patronat de la Muntanya de Montserrat	NO	NO
28	Servei Català de Trànsit	NO	NO
29	Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)	SÍ	NO
30	Tribunal Català de Defensa de la Competència	SÍ	NO
	<b>12/30</b>	<b>5/30</b>	<b>1/30</b>

**Taula 3. Memòries d'altres entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya, 2006**

<b>Servei Català de la Salut i EGSS</b>	<b>Memòria 2006</b>
Servei Català de la Salut (CatSalut)	SÍ
Institut Català de la Salut (ICS)	NO
Institut Català d'Assistència i Serveis Socials (ICASS)	Dins d'Acció Social
<b>Entitats autònomes administratives</b>	
Patronat de la Muntanya de Montserrat	NO
Institut Català de les Dones (ICD)	NO
Institut Nacional d'Educació Física de Catalunya (INEFC)	SÍ
Consell Català de l'Esport	NO
Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre (IDECE)	NO
Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i Aran	NO
Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada	Dins de Justícia
Escola de Policia de Catalunya	SÍ
Servei Català de Trànsit	NO
Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat)	SÍ
Tribunal Català de Defensa de la Competència	SÍ
Escola d'Administració Pública de Catalunya	SÍ
Institució de les Lletres Catalanes	Dins de Cultura
Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya	SÍ
Museus d'Arqueologia	NO
Biblioteca de Catalunya	SÍ
Institut d'Estudis de la Salut (IES)	NO
Agència Catalana de Seguretat Alimentària	NO
Institut Català d'Avaluacions Mèdiques	NO
Institut Català de la Vinya i el Vi (INCAVI)	NO
Institut per a la Promoció i la Formació Cooperatives (IPFC)	Dins de Treball
Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)	SÍ
Agència Catalana del Consum	SÍ
Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció	Dins d'Acció Social
<b>Entitats autònomes comercials i financeres</b>	
Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions de la Generalitat (EADOP)	SÍ
Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (EAJA)	NO

Institut Català del Crèdit Agrari (ICCA)	Sí
Entitat Autònoma de Difusió Cultural	Dins de Cultura
<b>Entitats de dret públic</b>	
Ens Públic Corporació Catalana de Ràdio i Televisió	NO
Centre d'Alt Rendiment Esportiu (CAR)	NO
Ferrocarrils de la Generalitat de Catalunya	SÍ
Institut Cartogràfic de Catalunya (ICC)	SÍ
Ports de la Generalitat	NO
Institut Català del Sòl (INCASOL)	NO
Infraestructures Ferroviàries de Catalunya	NO
Centre d'Iniciatives per a la Reinserció (CIRE)	NO
Institut Català de Finances (ICF)	SÍ
Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament	SÍ
Institut Català de les Indústries Culturals	SÍ
Institut de Diagnòstic per la Imatge (IDI)	Dins de CatSalut
Gestió de Serveis Sanitaris (GSS)	Dins de CatSalut
Institut d'Assistència Sanitària (IAS)	Dins de CatSalut
Gestió i Prestació de Serveis de Salut (GPSS)	Dins de CatSalut
Agència d'Avaluació de Tecnologia i Recerca Mèdiques (AATM)	SÍ
Institut Català d'Oncologia (ICO)	SÍ
Banc de Sang i Teixits (BST)	NO
Parc Sanitari Pere Virgili (PSPV)	NO
Institut de Recerca i Tecnologia Agroalimentàries (IRTA)	SÍ
Centre d'Innovació i Desenvolupament Empresarial (CIDEM)	SÍ
Laboratori General d'Assaigs i Investigacions (LGA)	NO
Institut d'Investigació Aplicada de l'Automòbil (IDIADA)	NO
Institut Català d'Energia (ICAEN)	SÍ
Agència Catalana de l'Aigua (ACA)	SÍ
Agència de Residus de Catalunya	SÍ
Centre de la Propietat Forestal	SÍ
Aigües Ter-Llobregat (ATLL)	SÍ
Servei Meteorològic de Catalunya	NO
Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació	Dins de Gov. i Adm. públ.
Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca	NO
Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya	SÍ
<b>Societats mercantils</b>	
Televisió de Catalunya, SA (TVC)	NO
Catalunya Ràdio SRG, SA	NO
Turisme Juvenil de Catalunya, SA (TUJUCA)	NO
TVC Edicions i Publicacions, SA	NO
CCRTV Serveis Generals, SA	NO
Agència de Patrocini i Mecenatge, SA	NO
TVC Multimèdia, SL	NO
CCRTV Interactiva, SA	NO
TVC Netmèdia Audiovisual, SL	NO
Activa 3, I.T. Solutions And Technologies, SL	NO
Intracatalonia, SA	NO
Túnels i Accessos de Barcelona, SAC (TABASA)	NO
Gestió d'Infraestructures, SA (GISA)	NO
Equacat, SA	NO
Centre Integral de Mercaderies i Activitats Logístiques, SA (CIMALSA)	SÍ
Túnel del Cadí, SAC	NO
ICF Equipaments, SAU	Dins ICF
ICF Holding, SAU	Dins ICF
Teatre Nacional de Catalunya, SA (TNC)	NO
Energètica d'Instal·lacions Sanitàries, SA (EISSA)	Dins de CatSalut
Sistema d'Emergències Mèdiques, SA (SEMSA)	SÍ
Promotora d'Exportacions Catalanes, SA (PRODECA)	SÍ
Regs de Catalunya, SA (REGSA)	SÍ
Reg Sistema Segarra-Garrigues, SA (REGSEGA)	SÍ
Ens per al Cessament Agrari	NO
Empresa de Promoció i Localització Industrial de Catalunya, SA (EPLICSA)	NO
Eficiència Energètica, SA	NO

Sanejament Energia, SA	NO
Centre per a l'Empresa i el Medi Ambient, SA	Dins de Medi ambient
Forestal Catalana, SA	NO
Administració, Promoció i Gestió, SA (ADIGSA)	NO
<b>Consortis</b>	
Consorti del Circuit de Catalunya	NO
Consorti de l'Autoritat del Transport Metropolità	SÍ
Consorti Institut Europeu de la Mediterrània	NO
Consorti del Palau de la Música Catalana	NO
Corporació Sanitària Parc Taulí de Sabadell	SÍ
Consorti Sanitari de Terrassa	SÍ
Consorti Sanitari de Barcelona	NO
Consorti Hospitalari de Vic	NO
Consorti Sanitari Integral	SÍ
Consorti Sanitari de l'Alt Penedès	SÍ
Consorti Sanitari de l'Anoia	NO
Consorti Sanitari de Mollet del Vallès	NO
Consorti del Laboratori Intercomarcal de l'Alt Penedès, l'Anoia i el Garraf	NO
Consorti Sanitari del Maresme	SÍ
Consorti de Promoció Comercial de Catalunya (COPCA)	NO
<b>Fundacions</b>	
Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya	SÍ
Fundació Catalana per a la Recerca (FCR)	SÍ

Hem examinat amb més profunditat el contingut de les memòries dels departaments corresponents a l'any 2006. L'anàlisi s'ha centrat en la identificació de l'existència i la qualitat d'un seguit d'informacions, agrupades en tres grans blocs, i que es detallen en la taula següent. L'objectiu és aproximar-nos a la qualitat de les memòries des de la perspectiva de la rendició de comptes, amb els criteris que figuren a la taula 4. Se n'ha puntuar cadascun dels ítems, amb la gradació següent: 0 = inexistent; 1 = és present alguna referència; 2 = present explícitament<sup>1</sup>. L'aplicació a les memòries es mostra en les taules següents.

<sup>1</sup> La presència explícita no incorpora cap judici de valor sobre l'adequació o no d'aquesta. Per exemple, en el cas de les cartes de serveis, informa de si la memòria recull l'existència o no d'aquesta carta, no ens diu res ni del detall amb què està descrita ni si existeix o no informació de les activitats del departament en aquest format.

**Taula 4. Ítems i criteris d'anàlisi de les memòries dels departaments en la perspectiva de la rendició de comptes.**

Àmbit	Ítems per analitzar	Criteri d'anàlisi
<b>A. Objectius estratègics i operatius</b>	<b>1. Missió</b>	Definició de la missió més enllà d'una simple descripció de les competències de l'organització
	<b>2. Objectius operatius</b>	Justificació dels objectius operatius de l'organització
	<b>3. Valors d'actuació que guien l'organització</b>	Existència de criteris de qualitat, sostenibilitat, igualtat, etc. La qüestió era observar si aquests valors anaven més enllà d'una simple retòrica i si es concretaven en determinades actuacions sobre això
	<b>4. Processos claus</b>	Existència de processos clau, és a dir, de processos que suporten i despleguen les estratègies i polítiques de l'organització
	<b>5. Pressupost per programes</b>	Verificar si el pressupost apareixia per programes
	<b>6. Carta de serveis</b>	Observar si la memòria feia alguna referència sobre l'existència i ús de cartes de serveis dins de l'organització
<b>B. Relacions</b>	<b>1. Accés a la informació</b>	Existència de canals identificables d'accés a la informació
	<b>2. Activitat parlamentària i de control</b>	Verificar l'existència de compareixences parlamentaries, o intervencions del conseller al Parlament, etc. Es tractava d'identificar l'existència de mecanismes de control polític vers les polítiques departamentals
	<b>3. Impacte sobre altres polítiques públiques</b>	Impacte sobre polítiques que no són competència exclusiva del departament. Igualtat, medi ambient, qualitat democràtica, entre d'altres
	<b>4. Identificació de parts interessades</b>	Les parts interessades són identificables?
	<b>5. Existència d'espais i processos de participació</b>	Es pot verificar l'existència o creació d'espais per promoure la participació i la implicació de diferents agents en les polítiques departamentals?
	<b>6. Queixes i suggeriments</b>	Es pot verificar l'existència d'espais que permetin recollir les queixes i els requeriments dels usuaris, així com del seu tractament, ja sigui tant quantitativament com qualitativament?
<b>C. Resultats</b>	<b>1. Gestió per resultats</b>	Hi ha una valoració dels resultats obtinguts en relació amb els objectius pretesos?
	<b>2. Valoració del rendiment</b>	Existència d'una valoració dels impactes, del resultat final, de les conseqüències
	<b>3. Avaluació i seguiment</b>	Comprovació de l'existència d'indicadors d'avaluació i de seguiment d'una política o servei portat a terme per l'organisme
	<b>4. Satisfacció clients/ciutadans/usuaris</b>	Hi ha seguiment del grau de satisfacció dels usuaris mitjançant indicadors de satisfacció?

Els resultats de l'aplicació d'aquests criteris a les memòries 2006 dels diversos departaments i els principals organismes executius per pressupost figuren en les dues taules següents:

Taula 5. Valoració dels continguts de les memòries dels departaments i organismes autònoms de la Generalitat, 2006

	Departament d'Acció Social i Ciutadania	Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació	Departament d'Economia i Finances	Departament d'Educació	Departament de Governació i Administracions Públiques	Relacions Institucionals i Participació	Departament d'Interior	Departament de Justícia
<b>A. Objectius estratègics i operatius</b>								
1. Missió	2	0	2	0	0	0	0	2
2. Objectius operatius	2	2	2	0	0	0	0	2
3. Valors d'actuació que guien l'organització	0	0	2	0	0	0	0	1
4. Processos claus	2	2	2	0	0	0	0	2
5. Pressupost per programes	2	2	2	0	0	0	0	2
6. Carta de serveis	2	0	0	0	0	0	0	1
<b>B. Relacions</b>								
1. Accés a la informació	1	2	1	2	2	2	2	2
2. Activitat parlamentària i de control	2	2	1	2	0	2	2	2
3. Impacte sobre altres polítiques públiques	2	1	2	1	0	2	2	1
4. Identificació de parts interessades	2	2	2	2	2	2	2	2
5. Existència d'espais i processos de participació	2	1	0	0	1	2	2	2
6. Queixes i suggeriments	1	0	0	0	1	0	2	2
<b>C. Resultats</b>								
1. Gestió per resultats	2	2	2	2	2	2	2	2
2. Valoració del rendiment	2	2	2	2	0	0	2	2
3. Avaluació i seguiment	1	2	2	0	0		2	
4. Satisfacció clients/ciutadans/usuaris	1	0	0	0	0	0	0	
<b>RESULTAT</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>22</b>	<b>11</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>18</b>	<b>25</b>

	Departament de Medi Ambient i Habitatge	Departament de Treball	Departament de Salut	Departament d'Agricultura, Alimentació i Acció Rural	Departament d'Innovació, Universitats i Empresa	Departament de la Presidència	Departament de la Vicepresidència	Departament de Política Territorial i Obres Públiques
<b>A. Objectius estratègics i operatius</b>								
1. Missió	0	0	0	0	0	0	0	0
2. Objectius operatius	0	2	0	0	0	0	0	0
3. Valors d'actuació que guien l'organització	0	1	0	0	0	0	0	0
4. Processos claus	0	2	0	0	0	0	0	0
5. Pressupost per programes	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Carta de serveis	0	1	0	0	0	0	0	0
<b>B. Relacions</b>								
1. Accés a la informació	2	2	0	0	0	0	0	0
2. Activitat parlamentària i de control	2	0	0	0	0	0	0	0
3. Impacte sobre altres polítiques públiques	2	2	0	0	0	0	0	0
4. Identificació de parts interessades	2	1	0	0	0	0	0	0
5. Existència d'espais i processos de participació	2	2	0	0	0	0	0	0
6. Queixes i suggeriments	0	1	0	0	0	0	0	0
<b>C. Resultats</b>								
1. Gestió per resultats	2	2	0	0	0	0	0	0
2. Valoració del rendiment	0	0	0	0	0	0	0	0
3. Avaluació i seguiment	0	0	0	0	0	0	0	0
4. Satisfacció clients/ciudadans/usuaris	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>RESULTAT</b>	<b>12</b>	<b>16</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

	Servei Català de la Salut	Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)	Institut Català de Crèdit Agrari (ICCA)	Agència Catalana de l'Aigua (ACA)	Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya
<b>A. Objectius estratègics i operatius</b>					
1. Missió	2	2	2	2	2
2. Objectius operatius	2	2	2	2	2
3. Valors d'actuació que guien l'organització	2	2	0	2	2
4. Processos claus	2	2	2	2	2
5. Pressupost per programes	2	0	0	2	1
6. Carta de serveis	1	0	1	1	2
<b>B. Relacions</b>					
1. Accés a la informació	2	2	0	2	2
2. Activitat parlamentària i de control	0	0	0	1	2
3. Impacte sobre altres polítiques públiques	2	2	2	1	2
4. Identificació de parts interessades	1	1	2	2	2
5. Existència d'espais i processos de participació	2	2	2	2	2
6. Queixes i suggeriments	2	0	0	1	2
<b>C. Resultats</b>					
1. Gestió per resultats	2	2	2	2	2
2. Valoració del rendiment	2	2	2	2	1
3. Avaluació i seguiment	2	2	1	2	2
4. Satisfacció clients/ciutadans/usuaris	2	0	0	1	1
<b>RESULTAT</b>	<b>28</b>	<b>21</b>	<b>18</b>	<b>27</b>	<b>29</b>

Només quatre dels 15 departaments puntuen per sobre de la meitat del màxim establert, que és 32. La resta; o bé no té publicada la memòria d'activitats de l'any 2006, o resta per sota de la meitat, és a dir, se situa per sota dels 16 punts.

Quant als cinc organismes autònoms objecte d'estudi, tots se situen per sobre de la meitat de la màxima puntuació possible i, fins i tot, algun s'hi apropa.

## IIC2. Cas d'anàlisi (2): òrgans i espais de participació permanents

L'existència d'òrgans i espais de participació permanents en àmbits generals i sectorials de les polítiques públiques a Catalunya es remunta als primers moments d'autogovern, i podem dir que actualment està força generalitzat. Bona part d'aquests espais han assolit mitjançant lleis i decrets una regulació normalitzada, altres han funcionat sense reconeixement normatiu, però no per això tenen menys rellevància.

Una aproximació als que han comportat regulació normativa es troba a la taula 5, obtinguda per una cerca sobre la base de dades del DOGC de la paraula *consell*. Naturalment, deuen existir força més organismes reconeguts, però aquesta llista ja és prou significativa a l'efecte que ens ocupa.

**Taula 6. Òrgans i espais de participació i assessorament amb regulació normativa a Catalunya**

POLÍTICA DE DESPESA PÚBLICA	ÒRGAN/ESPAI
General	Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya Consell Assessor pel Desenvolupament Sostenible de Catalunya Consell de l'Audiovisual de Catalunya
Alta Direcció de la Generalitat i el seu Govern	
Administració i serveis generals	Consell Català de Petits Municipis
Participació ciutadana i processos electorals	
Justícia	Consell de Justícia de Catalunya
Seguretat i protecció civil	
Relacions exteriors i cooperació al desenvolupament	Consell Català de Foment de la Pau Consell Assessor de les Comunitats Catalanes Consell de la Gent Gran de Catalunya
Protecció social	Consell General de Serveis Socials Consell del Voluntariat Consell Assessor del Poble Gitano
Promoció social	Consell Assessor de la Formació en Educació en el Lleure Consell Nacional de la Joventut de Catalunya Consell Nacional de Lesbianes, Gais i Homes i Dones Bisexuals i Transsexuals
Foment de l'ocupació	Consell de Relacions Laborals
Salut	Consell Català de Formació Continuada de les Professions

	Sanitàries
	Consell de la Professi3 Intermera de Catalunya
	Consell de la Professi3 M3dica de Catalunya
	PD Sociosanitari (CA)
	PD Oncologia (CA)
	PD Malalties de l'Aparell Circulatori (CA)
	PD Salut Mental i Addiccions (CA)
	PD Recerca en Ci3ncies de la Salut (CA)
	Consell Assessor de Vacunacions
	Consell Assessor de la Diabetis
	Consell Assessor sobre l'Esclerosi M3ltiple
	Consell Assessor sobre Assist3ncia Psiqui3trica i Salut Mental
	Consell Catal3 de Formaci3 Farmac3utica Continuada
	Neuromusculars (CA)
	Consell Consultiu de l'Assegurança Privada
	Psicogeriatria (CA)
	Consell Assessor de Sanitat
	Consell Assessor en Infeccions Nosocomials
Educaci3	Consell Escolar de Catalunya
Habitatge i altres actuacions urbanes	Consell Interacad3mic de Catalunya
	Consell Assessor de l'Habitatge de Catalunya
Cultura i esports	Consell Nacional de la Cultura i de les Arts
	Consell Nacional d'Arxius
	Consell de Biblioteques
	Consell Catal3 de l'Esport
Llengua catalana	Consell Social de la Llengua Catalana
Consum	Consell de les Persones Consumidores de Catalunya
Cicle de l'aigua	
Transport	
Societat de la informaci3 i el coneixement i telecom.	
Urbanisme i ordenaci3 del territori	Consell Assessor de T3nells i Altres Obres Singulares
Actuacions ambientals	Consell per a la Prevenci3 i Gestió de Residus de Catalunya
Infraestructures agr3ries i rurals	Consell General de Muntanya
Recerca, desenvolupament i innovaci3	
Altres actuacions de car3cter econ3mic	
Agricultura, ramaderia i pesca	Consell de Pesca i Afers Marítims de Catalunya
	Consell Catal3 de la Producci3 Agr3ria Ecol3gica
	Consell de Caça de Catalunya
Ind3stria	
Energia	
Comerç	
Turisme i oci	
Desenvolupament empresarial	
Sector financer	
Defensa de la compet3ncia	
Suport financer als ens locals	
Fons de conting3ncia d'execuci3 pressupost3ria	
Amortitzaci3 i despeses financeres del deute p3blic	

**Font:** elaboraci3 pr3pia partint de la cerca en la base de dades CIDO amb la refer3ncia *consell*.

Es pot comprovar com determinats 3mbits, com ara la salut, l'educaci3, la protecci3 social, la cultura i els esports o l'agricultura, la ramaderia i la pesca, tenen una pres3ncia important d'3rgans d'aquestes característiques.

Val a dir que, en molts altres casos, la participació s'articula mitjançant la presència en els òrgans directius dels organismes autònoms o les entitats la missió dels quals és l'execució de les polítiques i les actuacions. És així en el cas del SOC –el consell de direcció del qual és paritari amb organitzacions empresarials i sindicats–, els antics consorcis del COPCA i del CIDEM –amb presència notable de les organitzacions empresarials– o l'Agència Catalana de Residus.

Naturalment, l'existència de tots aquests organismes no ens informa de manera certa de la influència real que exerceixen, que és el sentit que donem al component de participació. Però, tanmateix, són un marc de relació preestablert que dona mostra tant d'una determinada voluntat governamental com de la potencialitat de la participació en relació amb les diverses polítiques a casa nostra.

### **IIC3. Cas d'anàlisi (3): la implementació del pressupost per programes**

---

Amb els pressupostos per al 2006 la Generalitat de Catalunya va iniciar un procés de canvi cap a un sistema pressupostari orientat a resultats, amb la finalitat de maximitzar l'eficiència i l'eficàcia en l'assignació i la gestió dels recursos públics i d'augmentar la transparència del procés pressupostari en totes les seves etapes (Baños, 2007: 1). De fet, la tradició de pressupost per programes s'ha donat amb continuïtat a escala estatal des de l'any 1989.

Com a primera fase en la implantació d'aquests canvis, en el procés d'elaboració dels pressupostos per al 2006 es van dur a terme les accions següents:

- Definir la finalitat i el propòsit dels programes pressupostaris mitjançant l'establiment d'objectius, i fixar indicadors per mesurar-ne la consecució.
- Estructurar el pressupost en programes, concretament en 109 programes agrupats en 34 polítiques de despesa, que a la vegada s'estructuren en nou àrees de despesa diferents.
- Ampliar l'àmbit institucional que cobreixen els pressupostos de la Generalitat i homogeneïtzar les estructures pressupostàries. En els pressupostos per al 2006 s'han inclòs 19 entitats més fins a arribar a un total de 112 pressupostos (Administració de la Generalitat, entitats autònomes, entitats de dret públic, societats mercantils, consorcis i fundacions).
- Flexibilitzar i facilitar la gestió dels crèdits pressupostaris.

- Millorar la informació pressupostària i fer-la més accessible a la ciutadania a través del web.

L'existència de pressupostos per a programes té una vinculació directa amb la rendició de comptes en la mesura que aquests haurien de permetre establir compromisos concrets de realitzacions i facilitar, com s'ha dit, tant la transparència com l'avaluació o la millora de la gestió, a més d'aproximar-nos a una de les qüestions clau del tema que ens ocupa: sobre què s'ha de rendir comptes? Podríem establir eventualment que cada programa és un conjunt prou complex de polítiques públiques que tenen uns recursos determinats assignats i que poden ser el nucli de la rendició de comptes. La distribució el 2006 dels programes figura a la taula següent.

**Taula 7. Programes pressupostaris agrupats per política de despesa, Generalitat, 2006**

<b>POLÍTICA DE DESPESA</b>	<b>NRE. PROGRAMES</b>
Alta Direcció de la Generalitat i el seu Govern	1
Administració i serveis generals	5
Participació ciutadana i processos electorals	2
Justícia	5
Seguretat i protecció civil	4
Relacions exteriors i cooperació al desenvolupament	2
Protecció social	8
Promoció social	4
Foment de l'ocupació	6
Salut	6
Educació	6
Habitatge i altres actuacions urbanes	2
Cultura i esports	4
Llengua catalana	1
Consum	1
Cicle de l'aigua	2
Transport	7
Societat de la informació i el coneixement i telecom.	3
Urbanisme i ordenació del territori	4
Actuacions ambientals	4
Infraestructures agràries i rurals	2
Recerca, desenvolupament i innovació	4
Altres actuacions de caràcter econòmic	3
Agricultura, ramaderia i pesca	5
Indústria	2
Energia	3
Comerç	2
Turisme i oci	2
Desenvolupament empresarial	1
Sector financer	2
Defensa de la competència	1
Suport financer als ens locals	3
Fons de contingència d'execució pressupostària	1
Amortització i despeses financeres del deute públic	1

Com a dades descriptives d'aquest primer any d'aplicació del nou sistema pressupostari a la Generalitat, cal esmentar que en els pressupostos de 2006 s'han definit un total de 463 combinacions de programa –servei pressupostari–, que

contenen un total de 2.493 activitats, 1.064 objectius estratègics, 1.967 objectius operatius i 1.715 indicadors (Baños, 2007: 9).

Els projectes de pressupostos successius han anat incorporant alguna informació relativa a l'evolució dels programes, de manera molt desigual, sigui per informació dels objectius o indicadors d'anys precedents sigui per detall en les memòries de l'evolució de les actuacions públiques. No hi ha dades públiques consistents sobre la utilització d'aquesta eina per part dels departaments en la seva gestió interna, que de ben segur deu ser molt heterogènia donada la relativa novetat del mecanisme i el fet que normativament el control intern continua prioritant la intervenció de la gestió segons el tipus de despesa i naturalesa d'aquesta.

#### **IIC4. Cas d'anàlisi (4): els informes del Síndic de Greuges i de la Sindicatura de Comptes**

---

En l'enfocament que s'ha adoptat, l'activitat dels òrgans de control té un interès particular en la mesura que vagi més enllà del control de legalitat, no perquè aquest no sigui important o necessari, ni molt menys, sinó perquè es considera que la rendició de comptes ha d'anar molt més enllà.

Examinarem fins a quin punt les activitats del darrer període de les nostres institucions de control estan abordant aquesta perspectiva.

Pel que fa al Síndic de Greuges, les seves memòries incorporen normalment:

1. Un preàmbul amb consideracions generals a mode d'introducció.
2. Un recull d'activitats en defensa dels drets de les persones, ja sigui:
  - Per matèries (consum, cultura i llengua, educació, etc.).
  - Per xifres (dades generals, anàlisi de l'exercici, avaluació de la gestió dels expedients al Síndic, servei d'atenció a les persones).
  - Del seguiment d'informes extraordinaris.
    - D'informes extraordinaris tramitats en comissió (dret a habitatge, etc.).
    - D'informes presentats al Parlament pendents de tramitació (estudi comparatiu dels sistemes penitenciaris europeus i català).
    - D'altres estudis o informes del Síndic de Greuges (la protecció social dels treballadors autònoms, etc.).
3. Un recull d'activitats de difusió i proximitat, relacions amb altres institucions i cooperació internacional:

- Desplaçament pel territori (Cerdanyola, Calella, etc.).
- Projecció exterior de la tasca del Síndic (difusió, etc.).
- Relacions amb altres institucions (àmbit estatal, internacional).
- Activitats de cooperació internacional (col·laboració amb l'OSCE, missió a Jordània, etc.).

Sembla clar que els seus anomenats informes extraordinaris, que en bona part posen damunt la taula un conjunt de polítiques i d'actuacions de les institucions públiques sobre un determinat àmbit, constitueixen una mena de rendició de comptes externa. Vegem quins han estat en els dos darrers anys.

**Taula 8. Informes extraordinaris sobre temàtiques concretes del Síndic de Greuges, 2006 i 2007**

2007	2006
Estudi comparatiu dels sistemes penitenciaris europeus i català	Convivència i conflictes als centres educatius
L'escolarització de 0 a 3 anys a Catalunya	La protecció social dels treballadors autònoms
El dret a l'habitatge: obstacles i límits	L'accés a Internet mitjançant la connexió de banda ampla: un dret que cal universalitzar
Informe sobre contaminació acústica	La situació dels menors immigrants sols

**Font:** elaboració pròpia partint de les memòries del Síndic i de la informació de la seva pàgina web.

Pel que fa als informes de fiscalització de la Sindicatura de Comptes, el contingut concret dependrà de l'abast del treball, fixat en el moment de programar la fiscalització. En general, els informes de la Sindicatura de Comptes poden contenir:

- Els resultats de la fiscalització, amb els errors observats i la indicació de les rectificacions necessàries.
- El grau d'observació de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia.
- El grau de compliment de les lleis reguladores dels ingressos i de les despeses del sector públic de Catalunya.
- Les infraccions, els abusos o les pràctiques irregulars que s'hagin observat.
- Les responsabilitats en les quals s'hagi incorregut i les mesures per exigir-les.
- Les observacions.
- Les recomanacions, amb les mesures de millora oportunes.
- L'aplicació correcta de les normes que afecten l'activitat economicofinancera i comptable del sector públic.
- El nivell de compliment de les previsions i l'execució dels pressupostos.
- La racionalitat en la despesa pública basada en criteris d'eficiència i economia.
- El grau d'execució dels programes d'actuació, d'inversions i de finançament (control d'eficàcia).

- L'avaluació dels plans i de les previsions que regeixen l'activitat de les empreses vinculades al sector públic de Catalunya.
- L'ús i l'aplicació de les subvencions.
- Les exempcions fiscals concedides.

Com es veu, una part rellevant dels informes de fiscalització depassen els informes de regularitat, i aborden un examen de la gestió dels recursos des del punt de vista dels objectius pressupostaris: l'eficàcia, l'eficiència i l'economia.

En el darrer període, com es pot observar en la taula 8, la Sindicatura ha fet una vintena d'informes de fiscalització d'entitats, organismes o oficines públiques i altres entitats del sector públic, particularment universitats.

**Taula 9. Informes de fiscalització\* de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, anys 2006 i 2007**

2007	2006
Patronat de la Muntanya de Montserrat. Exercici 2005.	Universitat Autònoma de Barcelona. Exercici 2003.
Logaritme, Serveis Logístics, AIE. Exercici 2005.	Autoritat del Transport Metropolità (ATM). Exercici 2003.
Institut Català de Finances (ICF). Exercicis 2002 i 2003.	Agregat de les universitats públiques de Catalunya. Exercici 2003.
Institut Català de Finances Holding, SAU. Exercici 2005.	Universitat Pompeu Fabra. Exercici 2003
Residències assistides per a la gent gran. Exercici 2004.	Gestió d'Infraestructures, SA (GISA). Exercicis 2003, 2002, 2001.
Proves de radiodiagnòstic sol·licitades pels centres de l'Institut Català de la Salut. Exercici 2005.	Universitat Rovira i Virgili. Exercici 2003.
Grup Corporació Catalana de Ràdio i Televisió (CCRTV). Exercici 2004.	Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions (EADOP). Objectius i indicadors. Exercici 2004.
Catalunya Ràdio, SRG, SA. Exercici 2004.	Hotels d'entitats del Departament de Benestar i Família. Exercici 2004.
Televisió de Catalunya, SA. Exercici 2004.	Universitat de Girona. Exercici 2003.
Corporació Catalana de Ràdio i Televisió. Exercici 2004.	Institut Català del Sòl (INCASOL). Exercici 2003.
Institut Català del Sòl (INCASOL). Avaluació dels procediments interns en l'àrea d'existències. Exercici 2004.	Despeses en assistència hospitalària amb mitjans aliens. Exercici 2003.
Escola d'Administració Pública de Catalunya. Exercici 2005.	Universitat de Lleida. Exercici 2003.
Institut Europeu de la Mediterrània (IEMed). Exercici 2005.	Institut d'Estadística de Catalunya. Exercici 2004.

Empresa Municipal de Serveis Comunitaris, SA, de l'Ajuntament de Lleida. Exercicis 1999-2003.	Subvencions, contractació i convenis de l'Institut Català de la Dona. Exercici 2004.
Consell Català de l'Esport. Exercici 2003.	Agència Catalana de l'Aigua (ACA). Exercici 2004.
Fons Social Europeu. Exercicis 1990-2001.	Agència Catalana de l'Aigua (ACA). Exercici 2003.

\* S'han exclòs alguns informes de fiscalització de procediments concrets.

**Font:** pàgina web i memòries de la Sindicatura de Comptes.

Un examen d'aquests informes ens dona els indicadors de fins a quin punt les activitats dels òrgans de control poden tenir a veure amb la concepció adoptada de la rendició de comptes. Així, sigui per manca de disponibilitat dels organismes, sigui per restriccions de recursos o procediments de la mateixa Sindicatura, en molts pocs casos es poden trobar anàlisis que vagin més enllà de la regularitat en l'execució de fons.

### **IIC5. Cas d'anàlisi (5): els pactes nacionals**

---

Es considera que un termòmetre particularment interessant sobre la manera de fer dominant en relació amb la rendició de comptes pot ser l'anàlisi, en aquesta perspectiva, dels pactes nacionals que han vist la llum al país els darrers dos anys; a saber, el d'Educació, el d'Habitatge i el de Recerca i Innovació.

Malgrat l'heterogeneïtat de continguts es pot comprovar que mantenen uns quants trets característics comuns:

- Un procés de conformació i deliberació que ha fet necessària una informació mínimament transparent.
- Una presència prou àmplia i diversa dels sectors afectats, sempre més enllà dels directament implicats, i en alguns casos una participació oberta.

És a dir, en aquesta fase inicial del cicle de la política pública, els components de transparència i participació han estat més presents i reforçats del que és habitual en les decisions governamentals.

Què en sabem de l'avaluació i del control? Sobre l'avaluació dels mateixos pactes, explícitament, els tres pactes només l'esmenten en parlar del seguiment. Val a dir que, tant en el Pacte Nacional per a l'Educació com el Pacte Nacional per a la Recerca i la

Innovació, la idea d'avaluació com a mecanisme que ha de guiar l'execució de les polítiques i les actuacions és molt present, fins i tot reiteradament. És a dir, sovint apareix la proposició que una determinada actuació –particularment, d'ús de recursos en un determinat àmbit o actuació– ha de tenir les seves avaluacions oportunes; però com i qui avaluarà, d'alguna manera, el conjunt del Pacte i els seus efectes i impactes no consta formalment.

En relació amb el control, els tres estableixen una comissió de seguiment. Pel que sabem, la d'educació ha tingut problemes per normalitzar-se, la d'habitatge té tres actes i documents de seguiment públics al web, i la de recerca i innovació és massa recent per haver iniciat els seus –d'altra banda, ingents– treballs.

Una vegada més ens refermem en la idea que la rendició de comptes es troba en la cruïlla de la política i la gestió: de què serviria l'enorme esforç de discussió i consens al voltant dels pactes si la informació rellevant sobre la seva aplicació no estigués clara; si no es pot, per part de les entitats signants, influir d'alguna manera en la seva execució; si al capdavant no hi ha mecanismes més o menys explícits d'avaluació i de control de la seva decisió?

Un aspecte d'interès singular té a veure amb els compromisos adoptats en els pactes per part d'agents que no són l'Administració de la Generalitat. En aquest camp es posa a prova de manera clara l'existència de mecanismes de rendició de comptes, en el benentès que si no estan definits de manera explícita en el moment del Pacte difícilment al llarg de la seva execució es podran construir, mentre que en alguns extrems la responsabilització d'entitats que no són l'Administració pot tenir un paper clau en l'eficàcia i la bona execució dels acords adoptats.

### III. LA SITUACIÓ AL CONJUNT DE L'ESTAT I LES COMUNITATS AUTÒNOMES

---

#### IIIA. L'entorn de polítiques públiques

---

L'aprovació el febrer de 2005 del *Código de Buen Gobierno* marca l'inici de la darrera etapa d'iniciatives en l'àmbit de la modernització administrativa a l'Administració General de l'Estat. Aquesta etapa es configura com un programa complet de reformes, però, tanmateix, fins ara només podem observar tres fites, sense menystenir-les; a saber:

- La creació de l'Agència d'Avaluació de les Polítiques Públiques i Qualitat dels Serveis (AEVAL), el juliol de 2006, en el context d'un nou marc de regulació de les agències públiques. L'agència té fins ara la missió d'elaborar un pla nacional d'avaluació i de fer els informes anuals d'avaluació del programa nacional de reformes.

- La constitució d'una comissió d'estudi sobre la modernització, presidida per Joan Prats, el maig de 2006, que fins al moment continua elaborant estudis i informes parcials.

- La continuació de les activitats de promoció de la qualitat dels serveis públics i l'elaboració de cartes de serveis, reforçats amb el RD 951/2005, pel qual s'estableix el marc general per a la millora de la qualitat de l'AGE i que dona continuïtat a la norma existent d'ençà de 1999.

Paral·lelament, s'ha fet una nova regulació dels contractes públics, amb la Llei 30/2007, que preveu nous mecanismes de transparència i estén les activitats i els procediments de control en aquest àmbit.

Com es comprova una vegada més, en l'àmbit de la modernització es combinen actuacions de proposició i planificació amb petits passos de certa rellevància. Les potestats relatives a l'Administració i la funció pública en el nostre entorn, atribuïdes en bona part a les comunitats autònomes, han fet que el darrer període siguin aquestes les que han desenvolupat més iniciatives innovadores, que constituïran el volum de les experiències que examinarem a continuació.

## IIIB. Les iniciatives i les experiències més significatives

### IIIB1. La utilització de memòries i les cartes de serveis

Es pot afirmar que les cartes de serveis no són un instrument d'ús comú a la Generalitat de Catalunya. Tan sols en disposen dos dels 15 departaments, i un organisme autònom i de control. Les cartes de serveis són més emprades en altres comunitats autònomes i a l'Estat. Tanmateix, les memòries d'activitat anuals són del tot més accessibles a Catalunya que a la resta de l'Estat. Els quadres següents són força eloqüents sobre això.

**Taula 10. Memòries i cartes de serveis als departaments de les comunitats autònomes, 2006 i 2007**

<i>Departaments</i>	<i>Memòria d'activitat 2006</i>	<i>Memòria d'activitat 2007</i>	<i>Carta de serveis</i>
Andalusia	4/15	1/15	4/15
Galícia	0/12	1/12	0/12
El País Basc	0/13	0/13	0/13
Madrid	3/12	2/12	4/12
Navarra	3/12	1/12	0/12

**Font:** elaboració pròpia partint de la informació present en les pàgines web.

**Taula 11. Memòries i cartes de serveis als organismes autònoms i òrgans de control de les comunitats autònomes, 2006 i 2007**

<i>Organismes autònoms</i>	<i>Memòria d'activitat 2006</i>	<i>Memòria d'activitat 2007</i>	<i>Carta de serveis</i>
Andalusia	3/11	0/11	5/11
Galícia	6/11	3/11	0/11
El País Basc	2/6	1/6	2/6
Madrid	6/16	2/16	9/16
Navarra	4/11	1/11	1/11
<i>Organismes de control</i>	<i>Memòria d'activitat 2006</i>	<i>Memòria d'activitat 2007</i>	<i>Carta de serveis</i>
Andalusia	1/2	2/2	1/2
Galícia	2/2	2/2	1/2
El País Basc	2/2	1/2	0/2
Madrid	0/2	2/2	1/2
Navarra	1/2	2/2	1/2

**Font:** elaboració pròpia partint de la informació present en les pàgines web.

A la Comunitat Autònoma de Madrid i a la d'Andalusia és d'ús comú la utilització de cartes de serveis, tant en departaments com en organismes autònoms, mentre que les memòries d'activitat són menys comunes o gairebé inexistentes. A Galícia s'observa un cert ús de les memòries, però en altres llocs com a Navarra o al País Basc la seva existència és del tot excepcional.

Per tant, a Catalunya es prioritza l'ús de la memòria d'activitat anual com a instrument il·lustratiu del que porta a terme una determinada administració, mentre altres indrets aposten per la via de les cartes de serveis.

Aquesta tendència també s'observa en l'Administració de l'Estat. Trobar l'existència de memòries d'activitat anuals i fins i tot de cartes de serveis a disposició de la ciutadania és una tasca difícil. A tan sols dos dels 18 ministeris en els quals s'estructura l'Administració de l'Estat es té accés a la memòria d'activitat. Els únics instruments accessibles per apropar-se al desenvolupament de l'activitat ministerial prenen forma d'anuaris estadístics, de publicació de pressupostos i d'un grapat d'estadístiques i indicadors varis.

## **IIIB2. La llei de transparència i de bones pràctiques en l'Administració pública gallega**

---

La Llei 4/2006, de 30 de juny, de la Comunitat Autònoma de Galícia és l'única norma amb rang de llei existent a Espanya que explícitament aborda el tema de la transparència. Ja des del preàmbul és present implícitament la qüestió de la rendició de comptes:

“(…) es necesario fijarse en el hecho de que la evolución experimentada en nuestra sociedad, que cada vez demanda más prestaciones públicas y de mayor calidad, determina una transformación de la actividad de la Administración, con el consiguiente incremento de la complejidad en su actuación. Así, en este contexto, surge la necesidad de ofrecer a la ciudadanía mecanismos de control a través de la transparencia administrativa, que se configura, entonces, como un fundamento esencial del sistema democrático moderno”.

La Llei s'articula principalment per la definició de principis generals (article 2.) i la descripció detallada de drets i àmbits en relació amb la transparència. Pel que fa als principis, s'enumeren els següents:

- a) Procurar la satisfacció del interès general en la toma de decisiones.
- b) Garantizar la transparencia, la eficacia y la eficiencia en la organización y en la gestión pública.

- c) Proporcionar y difundir información constante, veraz, objetiva y clara sobre la actuación del sector público autonómico.
- d) Potenciar su accesibilidad y receptividad al objeto de facilitar el conocimiento por parte de la ciudadanía de las informaciones y gestiones que resulten de su interés.
- e) Fomentar y favorecer la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos y en el diseño y mejora de los servicios públicos. En particular se fomentará la participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los asuntos públicos.
- f) Mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y con la sociedad civil.
- g) Garantizar en sus relaciones con la ciudadanía el principio de no discriminación por razón de género, raza, religión o creencia, ideología, capacidad física o psicológica, o cualesquiera otras circunstancias de índole personal o social. Se buscará especialmente y en los términos contemplados en la Ley 7/2004 la eliminación absoluta de las discriminaciones directas e indirectas.
- h) Hacer efectivos los principios de racionalidad, claridad y confianza legítima en la relación de la Administración con los ciudadanos.
- i) Impulsar el empleo de las técnicas informáticas y telemáticas para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias.
- j) Promover el uso normal del gallego, oralmente o por escrito, en las relaciones con la ciudadanía, sin perjuicio del derecho de no discriminación por razones de la lengua.
- k) Prestar especial atención a las necesidades de las personas discapacitadas, adoptando las medidas necesarias para facilitar su acceso a la información y sus relaciones con la Administración”.

Pel que fa a la transparència, s’hi detallen deu aspectes en què l’Administració autonòmica ha de vetllar per aquest principi, a saber:

- Dret a la informació,
- dret a la informació addicional dels interessats,
- cartes de serveis,
- publicitat de les programacions anuals i plurianuals,
- mitjans electrònics,
- participació en les disposicions de caràcter general,
- procediments de contractació,
- convenis de col·laboració,
- concessions de serveis públics,
- activitats de foment i subvencions.

Destaca el fet que algunes de les pràctiques habituals –com són la informació i les pàgines web, els programes escrits, la publicitat en la concessió de subvencions–, però no sempre ni necessàriament practicades per tota l’Administració, assoleixen carta de naturalesa jurídica com a compromís governamental.

En darrer lloc, la Llei conté regulacions sobre l’activitat dels membres i alts càrrecs de l’Administració autonòmica.

### **IIIB3.El Decret pel qual es regulen els sistemes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics i s'aproven els criteris de qualitat de l'actuació administrativa a la Comunitat de Madrid**

Apropar l'Administració a la ciutadania és un dels objectius estratègics més importants del Govern de la Comunitat de Madrid. En aquest marc ha de destacar-se, en primer lloc, la publicació per la Comunitat de Madrid, el 1996, del *Decàleg de drets dels ciutadans*. Amb aquest mateix objectiu es va aprovar el Decret 27/1997, de 6 de març, que regula les cartes de serveis, els sistemes d'avaluació de la qualitat i els premis anuals a l'excel·lència i la qualitat del servei públic, i el Decret 21/2002, de 24 de gener, pel qual es regula l'atenció a la ciutadania a la Comunitat de Madrid, en tres aspectes fonamentals: la informació i l'orientació, el registre de sol·licituds, d'escrius i de comunicacions i la gestió de suggeriments i reclamacions.

El Pla de qualitat de la Comunitat de Madrid té la necessitat d'introduir nous sistemes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics, i millorar la regulació dels existents, a fi que tant els uns com els altres proporcionin un diagnòstic més precís sobre el nivell de qualitat dels serveis i això serveixi de base per a la formulació i la implantació d'accions de millora.

El Decret 85/2002, de 23 de maig, és el primer d'aquestes característiques publicat a l'Estat espanyol. Pretén establir uns criteris de qualitat per a l'actuació dels empleats públics en el seu tracte amb els ciutadans basats en els principis de legalitat, absència de discriminació, proporcionalitat, imparcialitat i independència, objectivitat i flexibilitat per adaptar-se a casos concrets quan sigui necessari.

Aquests criteris de qualitat constitueixen un compromís amb la ciutadania que la Comunitat de Madrid assumeix amb caràcter general, amb l'objectiu d'oferir-li uns nivells de qualitat homogenis per a determinats àmbits comuns d'actuació administrativa, relatius a l'atenció a la ciutadania. Aquest compromís de qualitat general ha d'integrar-se i ser assumit per les diferents unitats, en les cartes de serveis respectives, i es refereix lògicament als àmbits de competències corresponents.

El Decret s'estructura en dos capítols. El capítol I determina l'objecte del Decret, defineix els conceptes de qualitat dels serveis públics i de criteris de qualitat de l'actuació administrativa, delimita l'àmbit d'aplicació del Decret i determina les funcions de la Direcció General de Qualitat dels Serveis i Atenció al Ciutadà en les matèries regulades pel Decret. El capítol II defineix i regula els sistemes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics des de dos punts de vista complementaris: el d'autoavaluació i el del seu impacte en la ciutadania, i substitueix la regulació establerta pel Decret 27/1997 esmentat, en aquesta matèria.

Per acabar, l'annex conté els criteris de qualitat de l'actuació administrativa que fan referència a les diferents modalitats d'atenció dels empleats públics de la Comunitat de Madrid cap a la ciutadania quan es posa en contacte amb l'Administració per exercir els seus drets, complir les seves obligacions o fer ús dels serveis públics; als requisits de la informació continguda en el sistema d'informació a la ciutadania i la forma d'atendre les demandes d'informació; als criteris de qualitat del sistema de suggeriments i reclamacions, especialment els relatius a les contestacions que es dirigeixen a la ciutadania; i, finalment, als criteris de qualitat en la tramitació dels procediments administratius, que substitueixen el capítol II del Decret 73/2000, de 27 d'abril, d'informació, agilització de procediments administratius i aplicació de noves tecnologies en l'Administració de la Comunitat de Madrid, que es deroga.

#### **IIIB4.El Decret pel qual es regulen les cartes de serveis, el sistema d'avaluació de la qualitat dels serveis i s'estableixen els premis a la qualitat dels serveis públics de la Junta d'Andalusia**

---

El Decret 317/2003, de 18 de novembre, és resultat del Pla director de modernització administrativa, que es configura entorn de cinc estratègies, entre les quals es troba l'estratègia del Pla de qualitat, en què s'engloben els programes de creació de les cartes de serveis i creació dels premis a la qualitat dels serveis públics de la Junta d'Andalusia.

El Decret s'estructura en quatre capítols. En el capítol I es delimita el seu objecte i l'àmbit d'aplicació (òrgans i unitats de l'Administració general de la Junta d'Andalusia i els seus organismes autònoms). Així mateix, s'assignen a la Direcció General d'Organització, Inspecció i Qualitat dels Serveis les funcions de coordinació, d'impuls i de suport de les mesures adoptades en aquest. En el capítol II es regulen les cartes de serveis, els documents que difonen els compromisos de qualitat i informen de les prestacions i els drets de la ciutadania en cada servei públic. En el capítol III es regula l'avaluació de la qualitat dels serveis. L'avaluació de la qualitat en la gestió ha de basar-se en instruments àmpliament contrastats. En el capítol IV s'estableix el sistema de premis a la qualitat dels serveis públics de la Junta d'Andalusia. Atès que per a la implantació dels sistemes de gestió de qualitat les persones són el més important, és fonamental per a la seva progressió el reconeixement de l'esforç i dels treballs. Per a això, s'institueixen els premis a la qualitat dels serveis públics de la Junta d'Andalusia. Els premis faciliten, a més, un flux de comunicació intern i extern de relació amb la ciutadania, i propicien el coneixement de la societat amb mostres del que ha de ser una gestió pública moderna.

Tant els premis a la qualitat, com les cartes de serveis, l'autoavaluació i l'avaluació s'emmarquen en l'estratègia global de millora de la qualitat dels serveis prestats i van dirigits a tots i cadascun dels òrgans i organismes públics d'Andalusia.

Quant a les disposicions de la part final, cal destacar la disposició addicional per la qual s'impulsa la creació d'unitats de qualitat en les conselleries i els organismes autònoms.

### **IIIB5. La Llei foral d'avaluació de les polítiques públiques i la qualitat dels serveis públics a la Comunitat Foral de Navarra**

---

La Llei 21/2005, d'avaluació de polítiques públiques i qualitat dels serveis públics, presenta un gran paral·lelisme amb la regulació estatal en la matèria. Els aspectes més destacats són:

#### Creació d'una Comissió Foral d'Avaluació

Creació d'una Comissió Foral d'Avaluació de les polítiques públiques i de la qualitat dels serveis públics, com a òrgan col·legiat encarregat de l'avaluació de les polítiques públiques i de la qualitat dels serveis de les administracions públiques de Navarra.

Té com a missió l'impuls d'una cultura de l'avaluació en l'àmbit públic de Navarra. I les seves funcions recollides en la Llei estan dirigides a:

- Proposar accions per desenvolupar una visió generalitzada i compartida sobre el concepte d'avaluació i la seva finalitat.
- Elaborar i divulgar criteris d'avaluació comuns.
- Fer recomanacions sobre metodologies d'avaluació que cal emprar.

#### Registre d'Avaluació

Creat per la Llei, es defineix per l'Acord de 21 de novembre de 2006, de la Comissió Foral, per a l'avaluació de les polítiques públiques i la qualitat dels serveis públics.

El Registre té per objecte recollir les accions que es desenvolupin en les administracions públiques de Navarra en relació amb l'avaluació de les polítiques públiques i la qualitat dels serveis públics.

En concret aquestes accions són:

- Avaluacions de polítiques públiques.
- Cartes de serveis.
- Sistemes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics.
- Programes de millora de la qualitat.
- Premis a la qualitat dels serveis públics.

#### Millora de la qualitat dels serveis públics

La Llei considera que la qualitat dels serveis públics està determinada per la relació existent entre els resultats que es volen obtenir, i els que efectivament s'aconsegueixen, així com els que espera la ciutadania usuària dels serveis públics de què es tracti, i el que defineix la legislació vigent en cada matèria.

Hi ha cinc programes per impulsar la millora contínua dels serveis que presten les administracions públiques de Navarra:

- Avaluació de la qualitat dels serveis públics,
- cartes de serveis,
- premis a la qualitat dels serveis públics,
- anàlisis de la demanda i del grau de satisfacció ciutadana,
- queixes i suggeriments,
- avaluació de la qualitat dels serveis públics.

L'avaluació de la qualitat dels serveis públics constitueix un procés integral i continu que considera els nivells de prestació dels serveis en relació amb les expectatives ciutadanes i en la mesura del grau de compliment de compromisos prèviament establerts, i estableix, a partir de les dades obtingudes, programes de millora. Els seus resultats, conclusions i àrees de millora han de ser públics.

- Cartes de serveis

Les cartes de serveis són documents d'accés públic que constitueixen el mitjà a través del qual les administracions públiques de Navarra informen la ciutadania sobre els serveis públics que presten. Les cartes de serveis incorporen compromisos voluntàriament adquirits per les administracions públiques per a una prestació millor dels seus serveis públics i els indicadors que n'asseguren el compliment. No tenen caràcter de disposicions normatives i, per tant, no tenen efectes jurídics vinculants.

- Premis a la qualitat dels serveis públics

La Llei disposa en l'article 22 que l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra promou premis a la qualitat del servei públic i les millors pràctiques en les administracions públiques de Navarra.

- Anàlisis de la demanda i del grau de satisfacció ciutadana

Per al Govern navarrès, el coneixement de les expectatives dels usuaris sobre els serveis prestats és un aspecte fonamental en una organització. El mesurament de la satisfacció és fonamental per a l'adaptació i la millora contínua dels productes i els serveis oferts.

La Llei assenyala que cada Administració pública de Navarra pot fer estudis d'anàlisi de la demanda i d'avaluació de la satisfacció dels usuaris pel que fa als seus serveis, utilitzant per a això tècniques de recerca qualitatives i quantitatives. Per al disseny dels treballs de recerca, ja siguin enquestes, sondejos, entrevistes, grups de discussió o qualssevol altres, s'empren models de referència que respectin les característiques i les necessitats de cada servei i prevegin totes les dimensions o els atributs rellevants des del punt de vista de l'usuari i permetin la consolidació i la comparança de resultats posteriors. Els resultats d'aquests treballs de recerca són de gran utilitat en el procés d'elaboració i actualització de les cartes de serveis i, si escau, per abordar altres accions de millora contínua.

- Queixes i suggeriments

S'estableix com a objectiu la recollida i la tramitació tant de les manifestacions d'insatisfacció dels usuaris respecte als serveis públics com les iniciatives per millorar-ne la qualitat.

Les unitats responsables han d'oferir a la ciutadania una resposta a les seves queixes o suggeriments, informar-la de les actuacions dutes a terme i, si escau, les mesures adoptades.

### **IIIB6. Les iniciatives a l'entorn del defensor del pacient**

---

Quant a altres iniciatives legislatives que tenen a veure amb intervencions per a la qualitat administrativa cal esmentar, entre d'altres, la generalització a moltes comunitats autònomes de la figura del defensor de l'usuari o del pacient, en la sanitat. Els ordenaments autonòmics han incorporat aquesta nova figura com a paradigma del sistema de garantia dels drets dels pacients o usuaris del sistema sanitari: Madrid,

Extremadura, Galícia, Astúries, La Rioja, les Canàries o les Balears són comunitats autònomes que disposen d'aquesta figura.

El desenvolupament pràctic d'aquesta figura és desigual depenent de la comunitat autònoma. Tanmateix, es poden identificar tres elements comuns: drets d'atenció sanitària i garantia del seu compliment, d'informació, i de participació ciutadana. La qualitat del sistema sanitari depèn en gran mesura de la conjugació d'aquests tres aspectes.

El sistema sanitari sol ser complex, amb informació intel·ligible, mètodes diagnòstics i terapèutics complexos, etc. En aquest context, la vulneració dels drets del pacient és més probable que en altres àmbits. A més, en situacions de conflicte, calen, en moltes ocasions, respostes ràpides. És per això, i per donar solució a aquestes situacions, que s'han creat en algunes comunitats autònomes les figures dels defensors d'usuaris sanitaris, que tenen la finalitat de vetllar pels drets i les llibertats d'aquests, amb actuacions àgils per poder atendre no solament els casos individuals, puntuals, sinó també els problemes detectats en matèria sanitària. L'objectiu és augmentar les garanties de compliment dels drets dels usuaris.

## IV. LES EXPERIÈNCIES INTERNACIONALS PÚBLIQUES MÉS PROPERES

---

### IVA. Una visió de l'evolució de conjunt

---

Com s'ha posat de manifest recentment pel que fa als països de la Unió Europea (Verhey, Broeksteeg, i Van den Driessche, 2008), coexisteixen dos grans models i grans particularitats en els sistemes de rendició de comptes en les democràcies occidentals. Fonamentalment, els dos grans models tenen a veure amb el diferent pes dels parlaments i/o els governs en la definició dels mecanismes principals; de manera que podríem parlar del model parlament-orientat i el model govern-orientat, en particular si examinem la rendició de comptes política. Poc o molt, els models es corresponen amb les dues grans tradicions (anglosaxona i continental) de configuració del Govern i de l'Administració pública.

Així, les concepcions del que anomenem *public accountability* als tres principals països de la Unió Europea, França, Alemanya i el Regne Unit, presenten diferències força acusades, que examinarem a continuació (Joss, 2007).

#### El Regne Unit

Els conceptes *accountability* i *public accountability* ocupen un lloc destacat en el discurs públic britànic. A finals de la dècada dels setanta diversos entesos observen una mancança de procediments de rendició de comptes en el sistema. Arran d'això, s'inicia un debat sobre la legitimitat del sistema democràtic, ja que aquest fet toca de sota-rel la legitimitat democràtica. Es palpa la necessitat d'establir procediments de rendició de comptes efectius perquè el sistema no es converteixi sobre el paper en una espècie de dictadura electiva.

A tal fi, des de finals de la dècada dels setanta es van incorporant una sèrie de reformes administratives que tenen per objectiu incrementar la rendició de comptes pública. Les reformes s'han introduït en tots els estaments de l'Administració, independentment de la ideologia política del Govern, i en totes les esferes. No obstant això, és al Govern local on aquestes iniciatives han avançat de manera significativa. Tot i així, existeix un salt d'interessos que sovint deixa l'aplicació de la rendició de comptes pública a una minoria.

Fora de l'esfera política, també s'ha produït una important consolidació d'una cultura de consum de drets, d'indemnització i de reparació que pot ésser considerada com

una prova de l'existència d'una rendició de comptes més important. L'aparició de noves tecnologies pot influir positivament en la qüestió; però hi ha un cert recel que això sigui així, per culpa, en gran part, dels alts nivells de desafecció política.

El concepte de *public accountability*, tanmateix, no troba correspondència exacte a França i a Alemanya.

### Alemanya

A Alemanya el terme *public accountability* es pot relacionar amb *Rechenschaft*, com a funcionari o persona responsable davant el públic (Govern, Administració, mitjans de comunicació, economia); o *öffentliche Kontrolle* ('control públic'), on es dona a la gent la possibilitat de controlar i fiscalitzar el procés de presa de decisions –amb la transparència i l'accés a la informació com a requisit necessari.

Tanmateix, el concepte més emprat sol ser el de *demokratische Legitimität* ('legitimitat democràtica'), que s'utilitza habitualment per designar en un sol concepte el significat de *Rechenschaft* i d'*öffentliche Kontrolle*.

Els objectius generals de la Constitució alemanya (*Grundgesetz*) i del sistema polític corresponent van ser crear una democràcia estable, que no derivés de nou en una dictadura. En termes de *public accountability* això significava reduir al mínim la influència directa del poble en la presa de decisions polítiques. Per això, es va donar prioritat a les formes institucionalitzades de control en detriment del control ciutadà, tot això mitjançant la creació d'un extens sistema de frens i contrapesos.

Existeix certa incertesa sobre la capacitat de resposta i la legitimitat d'un sistema complex com la República Federal, on es porta a terme una política de negociació estructurada en un sentit horitzontal i vertical i on els processos no són transparents i comprensibles per a un ciutadà mitjà. Els debats públics recents se centren en l'existència d'un cert dèficit democràtic i en la falta de confiança de la societat alemanya respecte als seus representants. Els partits polítics són cada vegada més conscients d'aquests dèficits democràtics i inclouen solucions concretes en els seus programes polítics, principalment centrades en una participació pública més àmplia en la política.

No obstant això, el concepte de rendició de comptes pública no és d'ús comú a Alemanya, perquè els debats polítics i la literatura acadèmica no li presten gaire atenció. A Alemanya, el sistema polític es caracteritza per la governabilitat democràtica federal amb estructures corporativistes i processos de governança participativa. Els partits polítics són les principals institucions de democràcia representativa d'Alemanya.

I els partits rars vegades rendeixen comptes. La societat alemanya tendeix a interpretar els debats interns dels partits com a controvèrsies en sentit negatiu, i els conflictes són presos com un indicador de lideratge feble. D'aquesta manera, els partits sempre tracten d'evitar la polèmica en el debat públic tant com els sigui possible.

A la Constitució alemanya la llibertat d'informació està garantida d'acord amb qüestions genèriques. Per assolir quotes més grans d'informació, el mateix Estat defineix el que és "generalment accessible". Ni la Constitució ni cap altra regulació legal no estipula d'una manera explícita instruments de publicitat directa sobre l'acció de govern o la seva administració. Els reglaments administratius federals requereixen que les associacions nacionals siguin consultades i se'ls demana que donin la seva opinió sobre les propostes dels ministeris que estan a examen. Els grups d'interessos reconeguts com a rellevants poden ser involucrats en el procés, però això seria sota la suposició que tots els sectors interessats s'organitzessin, cosa que en realitat no succeeix. D'aquesta manera, les decisions que afecten tota la població sovint es porten a terme de manera no visible per al públic, i moltes associacions no volen ser etiquetades com a "grups de pressió" o "lobbies", perquè són conceptes que a Alemanya s'associen i s'interpreten de manera negativa.

### França

A França el terme *public accountability* tampoc no es pot associar a un terme concret. L'ús de l'expressió *rendició de comptes (comptabilité)* s'utilitza preferentment per a qüestions financeres. De forma passiva, el concepte *être comptable* és emprat en termes de *to be accountable*, fet que comporta ser responsable davant de la comunitat i haver de justificar les accions de tot tipus. Tot i així, el terme *être comptable* molt rarament s'utilitza per a qüestions polítiques.

Per tant, a França no existeix correspondència pel concepte de *public accountability*. Per valorar el contingut d'aquest concepte, ens hem de remetre a d'altres, com: transparència, accessibilitat, consulta, diàleg, participació pública, desconcentració de poder, responsabilitat i control.

França s'ha caracteritzat històricament per una concentració i centralització del poder, així com per una estreta relació entre interlocutors polítics i elits econòmiques. Aquest fet ha actuat de motor de desenvolupament econòmic, però alhora ha esdevingut un detonant de casos de corrupció.

Els últims anys, la política francesa ha patit un procés d'obertura al públic que ha repercutit en més integració de la participació ciutadana en la presa de decisions. La raó ha estat més aviat contextual que de veritable voluntat política. Les raons

econòmiques, polítiques i socials dels últims anys han fet inevitable el procés d'obertura política per l'accés públic. Els mitjans de comunicació també han tingut un paper molt important en aquest sentit per transmetre la necessitat de canvi i per posar sobre la taula el debat de la qüestió.

Els tres estats tenen en comú l'existència d'un debat sobre una nova manera de fer política per a qüestions com la desafecció política, la integració de la participació ciutadana en la presa de decisions, l'eficàcia i l'eficiència administrativa, entre d'altres. I en aquest sentit, el concepte de *public accountability* és d'importància capital.

## **IVB. Les experiències més significatives**

---

### **IVB1. Els *rappports annuels de performance* i la revisió general de polítiques públiques a França**

---

Des de mitjan 2007 França ha iniciat un procés anomenat revisió general de les polítiques públiques, que pel seu to discursiu i les primeres mesures aplicades sembla destinat a marcar la recuperació de la reforma gerencial en els processos de transformació de l'Estat a l'Europa del sud. S'hi han constituït 26 equips de diagnòstic –sobre la pràctica totalitat de les polítiques públiques– amb participació de més de 300 experts tant del sector públic com privat. Algunes primeres mesures donen força al seu abast: per primera vegada un país continental aprova uns pressupostos que són trianuals; la reorganització i la simplificació dels organismes territorials de l'Estat a les províncies ja s'han aprovat; s'estan duent a terme la unificació i la reorganització d'organismes i la redefinició de les anomenades *mission d'État*. Tot el procés s'articula entorn de cinc grans eixos, un dels quals és la responsabilització per la cultura dels resultats. En aquest marc, s'estableixen quatre objectius i, particularment, es dona un nou relleu als *rappports annuels de performance* com a mecanisme d'escrutini de totes i cada una de les dependències administratives.

Els *rappports annuels de performance* (RAP) establerts per a cada programa són annexats al projecte de llei de reglament dels comptes públics i els *rappports* de gestió. Expressen sobretot les prestacions obtingudes respecte als objectius, així com els indicadors que figuraven en el projecte anual de resultats (PAP) relatiu al mateix exercici. Els RAP són presentats segons una estructura idèntica a la dels PAP per facilitar les comparacions. Segons l'article 54 de la LOLF, de l'any 2001, el RAP ha de fer públiques, posant-les en evidència, les desviacions i les diferències amb les previsions de les lleis de finances de l'any considerat, així com les realitzacions comprovades en l'última llei pressupostària:

- Els objectius, els resultats esperats i obtinguts, els indicadors i els costos associats.
- La justificació, per a cada títol, dels moviments de crèdits i de les despeses comprovades que precisin, arribat el cas, l'origen dels avançaments de crèdits de manera excepcional comprovats amb raó de força major.
- La gestió de les autoritzacions de feines, que necessiten, d'una banda, la repartició dels usos efectius segons les modalitats previstes en l'article 51 de

la LOLF, així com els costos corresponents i, d'altra banda, les mesures, justificant la variació del nombre dels usos presentats segons les mateixes modalitats així com els costos associats a aquestes mesures.

Els informes RAP s'estructuren, així, en les parts següents:

### 1. La descripció del programa i de les accions

El contingut del programa i de les accions és en principi descrit en el PAP. Aquesta descripció presenta:

- Una finalitat, o més, d'interès general, continuada, és a dir, la destinació dels crèdits, l'àmbit d'acció, els beneficiaris.
- Les modalitats generals d'organització dels serveis que aixequen del programa.
- Els dispositius d'intervenció principals, les activitats principals, el marc legislatiu i reglamentari, i la política fiscal vinculada al programa.

### 2. La presentació de l'estratègia, dels objectius i dels indicadors

L'estratègia és descrita en el PAP. Aquesta presentació sintètica, estructurada al voltant d'algunes orientacions, enuncia els objectius escollits.

Cada enunciat d'objectiu és acompanyat d'un comentari que permet sobretot :

- Justificar la tria d'un indicador, o més, que porti associat;
- comentar els resultats passats;
- explicar la tria del resultat obtingut retingut;
- evocar les principals estratègies d'acció considerades per atènyer l'objectiu.

De resultes de l'enunciat de l'indicador són presentats :

- El quadre que presenta els resultats passats i els objectius de resultats esperats;
- la font de les dades;
- en cas necessari, precisions metodològiques.

### 3. La justificació dels crèdits pressupostaris

Les informacions relatives a l'estratègia, els objectius i els indicadors del programa no expliquen la manera com s'ha calibrat el muntant de les dotacions pressupostàries. Aquesta explicació es dóna en els projectes anuals de programes en la part dedicada a la justificació anomenada "dels crèdits al primer euro" (derivada de la tècnica del pressupost amb base zero), que explica sobretot el muntant dels crèdits per referència al volum de les activitats o dels serveis arribats i al seu cost mitjà unitari.

La confluència d'un gran impuls polític de reforma i l'aplicació d'un mecanisme de gestió ja consolidat en la tradició francesa pot permetre albirar un increment molt important de la capacitat de rendició de comptes del país veí.

## **IVB2. Rendicontazione, balanç social i altres instruments a Itàlia**

---

A Itàlia, el febrer de 2006 el Ministeri de Funció Pública va aprovar una directiva sobre rendició de comptes social en l'Administració pública, basada en bona part en l'experiència i l'anàlisi sobre activitats, portades a terme per institucions locals i regionals, com el balanç social, el balanç de mandat i l'anomenat control estratègic (Monteduro, 2005: 187).

La directiva promou un model de balanç social caracteritzat per la voluntarietat, la rendició de comptes en relació amb objectius, resultats i impactes, i la construcció del diàleg amb els interessats. S'estructura un balanç articulat en tres parts: una primera dedicada als valors, els programes, els objectius i les prioritats de l'Administració; una segona, que reporta les polítiques i els serveis prestats i relaciona resultats amb objectius; i una tercera relativa a la disponibilitat de recursos i la seva utilització. La directiva posa igualment èmfasi en la rellevància del procés de *rendicontazione* establint criteris per a la participació i la difusió en la seva realització.

### Desenvolupament del balanç social

Els darrers anys, el balanç social ha estat la mesura més adoptada de manera voluntària, pels governs italians per experimentar noves formes de rendició de comptes.

El balanç social és una eina que permet fer públiques les decisions preses, les accions, els recursos utilitzats i els resultats obtinguts atorgant a la ciutadania l'oportunitat de saber si l'Administració és fiable i compleix els seus compromisos. L'objectiu és que l'Administració es doti de transparència i, per a això, el balanç social és un bon instrument.

El Departament d'Administració Pública italià, vista la necessitat de donar suport a aquest procés, i per fer-lo créixer i garantir la seva pràctica de manera rigorosa i eficaç, va publicar una directiva relativa a la presentació d'informes socials que ha de permetre reduir el dèficit de referències i l'augment de la demanda de suport metodològic a aquest respecte. L'objectiu és proporcionar uns principis generals que serveixin per normalitzar la pràctica del balanç social.

El balanç social és un instrument de rendició de comptes de l'Administració vers la ciutadania. Significa donar informació de manera clara i transparent sobre les diverses accions dutes a terme. La prioritat del balanç social és ser transparent i comprensible per poder transmetre els objectius de l'organisme.

Els elements que caracteritzen el balanç social són els següents:

- Voluntarietat;
- compromís amb els resultats, els efectes i les qüestions socials;
- identificació i diàleg amb els interessats (*stakeholders*).

Un balanç social comença amb una presentació inicial del document i una nota metodològica sobre el procés de presentació d'informes, i ha de contenir informació sobre els àmbits següents:

- Valors de referència, visió i programa de l'Administració: l'Administració ha d'expressar la seva identitat a través dels valors, la missió i la visió que guien la seva acció, establint unes prioritats per a l'acció.
- Polítiques i serveis prestats: l'Administració ha d'aportar coneixements sobre les seves accions en les diferents àrees.
- Recursos disponibles i utilitzats: l'Administració ha de fer públics els recursos utilitzats, les accions dutes a terme i els resultats obtinguts amb la seva gestió.

#### 1. Valors de referència, visió i programa de l'Administració

- La declaració social ha d'informar sobre com l'Administració interpreta la seva missió institucional, els valors de referència han de constar de manera explícita, així com la visió i les prioritats per a l'acció pel que fa a les característiques i l'evolució del context en el qual opera.
- Els elements per a l'acció han de ser explícits.
- El balanç social ha de plasmar les esferes de competència de l'Administració i descriure l'estructura orgànica tant interna com externa de l'organització (xarxa d'afiliats, empreses, organismes, institucions, fundacions, corporacions...).

#### 2. *Rendicontazione* de polítiques i serveis

- El balanç social ha de rendir comptes sobre les polítiques socials i els serveis prestats per l'Administració per destacar-ne els èxits en relació amb els objectius establerts.

- L'estructura d'aquesta rendició ha de ser coherent amb l'activitat i el programa, i significativa per als interlocutors.
- La informació ha de contenir:
  - Objectius,
  - mesures adoptades,
  - recursos utilitzats,
  - resultats obtinguts,
  - compromisos i accions previstes per al futur.
- La rendició ha de tenir en compte no només el que aplica directament l'Administració, sinó també les accions dutes a terme per entitats externes, públiques o privades amb les quals l'Administració ha establert relacions de cooperació (a través de contractes, llicències, acords, convenis, etc.) o ha aplicat polítiques de gestió o serveis.
- Hi ha d'haver informació de les activitats posades en marxa per facilitar i promoure la participació directa de la ciutadania en la presa de decisions.

### 3. *Rendicontazione* de recursos disponibles i utilitzats

- El balanç social ha de rendir comptes dels recursos que hi havia disponibles i que han estat utilitzats en la gestió.
- Hi ha d'haver informació sobre:
  - els ingressos i les despeses de gestió;
  - la disponibilitats i els costos de gestió;
  - l'Administració i les variacions de patrimoni;
  - la dotació i les característiques del personal;
  - la innovació i la racionalització de les operacions de l'organització;
  - les intervencions per augmentar i millorar el capital humà de l'Administració;
  - la descripció d'infraestructures i de solucions tecnològiques per a la gestió de processos i serveis;
  - les inversions promogudes i dutes a terme per altres organitzacions públiques i privades.

### 4. Presentació i notes metodològiques

- El balanç social ha de contenir una presentació social de l'Administració en què s'aclareix la finalitat i el contingut del document, així com qualsevol altra informació útil sobre la seva funció.
- El balanç social ha de contenir una nota metodològica social que descrigui el procés de rendició de comptes seguit per l'elaboració del document, els mètodes de recollida, el tractament i l'exposició de dades, la relació d'interns i

externs que van prendre part en el procés, les diferents etapes seguides i el temps que fa que s'aplica.

- També s'ha de proporcionar informació sobre els objectius que hi ha per millorar el procés de rendició de comptes.
- L'organització ha de poder fer una valoració del procés de rendició de comptes com a garantia de la fiabilitat i la coherència de la informació continguda en el balanç social.

### Balanç de mandat

El balanç de mandat és un document de caràcter no obligatori a disposició de l'Administració per rendir comptes als seus interlocutors de manera clara i transparent sobre els objectius i els resultats de la seva acció en el període determinat pel seu mandat.

L'existència del balanç de mandat permet comprovar si hi ha hagut correspondència entre els compromisos assumits en el programa de mandat i les accions portades a terme durant el període. Alhora, és una eina perquè la ciutadania, les associacions, i en general, tots els interessats, obtinguin informació i consciència sobre propostes polítiques, progressos o resultats obtinguts durant el mandat.

La rendició de comptes es refereix al període de legislatura i tots els àmbits d'actuació, i serveix per veure i analitzar de manera completa totes les accions dutes a terme durant el període de mandat.

El balanç de mandat és el complement polític del balanç social. Permet donar compte dels èxits assolits durant la legislatura sumant aspectes tant qualitatius com quantitius de gestió. El balanç de mandat permet fer una avaluació de la tasca de govern, i com aquesta s'ajusta al programa.

### **Taula 12. Principals característiques del balanç de mandat i el balanç social a Itàlia**

	Balanç de mandat	Balanç social
Periodicitat	Legislatura (cinc anys)	Anual
Enfocament	Està centrat en la verificació de l'aplicació dels objectius del mandat	Té una abast més ampli i s'estén a la totalitat de l'acció pública
Nivell de participació dels interessats	Nivell inferior de participació dels interessats en el procés de rendició de comptes	Nivell superior de participació dels interessats en el procés de rendició de comptes
Abast	Definit, té molt a veure amb el programa de govern	Més ampli. Té relació amb la missió de l'organització
Destinatari	Ciutadania en general	Definició d'interessats ( <i>stakeholders</i> )

**Font:** elaboració pròpia partint de Magistris i Gioioso (2005).

### El control estratègic

El control estratègic sorgeix de la necessitat de recollir informació sobre les activitats descentralitzades i portades a terme per persones diferents del controlador (entitat o persona) i, per tant, és essencialment un mitjà per respondre a les necessitats de rendició de comptes que es desenvolupen dins d'un sistema de relacions complexes.

Dues dimensions principals per distingir el control estratègic d'altres tipus de control:

1. Distinció entre control intern i extern: el primer es refereix a activitats de suport a la gestió i de presa de decisions dels òrgans de govern, i responsabilitats generals i específiques, mentre que el segon, el control extern, és portat a terme per organismes externs i té com a objectiu principal protegir els interessos de la ciutadania i dels que interactuen amb l'Administració.
2. Distinció entre gestió burocràtica i de control: la gestió burocràtica permet verificar el compliment dels actes administratius en relació amb un patró de referència garantint la imparcialitat de l'acció pública; el control de gestió, per la seva banda, és un sistema operatiu que té com objectiu final assolir resultats en termes d'eficàcia i eficiència econòmica.

Podem establir una relació entre el control estratègic i el concepte de rendició de comptes. El control estratègic té com a objectiu garantir el control administratiu, buscant l'equilibri entre la responsabilitat política i l'acció i la gestió administrativa. La funció del control estratègic en relació amb la temàtica de rendició de comptes té a veure amb la separació entre l'esfera política i l'esfera administrativa i en les diferents formes de legitimitat d'ambdues. Des d'aquest punt de vista, la funció principal dels òrgans polítics no és dirigir el Govern, sinó interpretar i respondre amb polítiques adequades els problemes de la comunitat de la qual van rebre, a través del mecanisme electoral, el seu mandat. D'altra banda, els òrgans administratius són responsables de garantir l'aplicació de les polítiques, en una legitimació basada en competències.

En aquest escenari, el control estratègic és vist com un instrument de debat i reflexió sobre l'evolució de les activitats, tant d'aspectes de contingut (assumptes que s'abordan, temes sobre els quals versa l'acció), com instrumentals. En un context de separació orgànica entre política i Administració, l'estratègia de control compleix una funció de coordinació entre polítiques i component burocràtic. A més, el sistema de control estratègic proporciona les eines a través de les quals la política es transmet a caps de departaments o directors generals (punt d'imputació de la responsabilitat

administrativa) i això s'utilitza com un recurs per dirigir els seus aparells.

### **IVB3. Altres experiències a països de l'OCDE**

---

L'OCDE elabora diverses publicacions destinades a assolir quotes i qualitat de desenvolupament democràtic més importants. Entre aquests documents, és relativament senzill trobar qüestions de modernització administrativa, transparència, participació, bon govern, confiança i societat civil, entre d'altres. L'objectiu és deixar constància d'una sèrie de recomanacions sobre temes d'actualitat democràtica perquè puguin ser d'utilitat pràctica per als estats membres.

L'OCDE està formada per una trentena d'estats membres de ple dret. Entre els quals, el Canadà o els Estats Units, entre d'altres. Aquests estats no poden ser omesos a l'hora de tractar la qüestió de la rendició de comptes, perquè són impulsors d'iniciatives interessants i innovadores en aquest sentit.

#### El Canadà

Al Canadà el 2006 s'aprova la Federal Accountability Act. Aquesta Llei té com a objectiu, entre d'altres, augmentar la transparència de la despesa pública, i establir vincles més clars entre despeses aprovades i resultats. Pretén desvincular la relació entre despeses i propòsits de l'anterior legislació per adaptar-la als resultats. Neix amb voluntat de ser un instrument de rendició de comptes, supervisió i transparència administrativa, regulant tot allò que creu necessari per assolir aquests objectius. La racionalitat de la despesa pública, el finançament polític i la defensa del ciutadà són temes cabdals que cal regular i tenir molt en compte.

La temàtica de la rendició de comptes també ocupa un lloc destacat en l'àmbit de reflexió canadenc sobre qüestions de bon govern. Un exemple d'això és l'article de Peter Aucoin a *Canada Parliamentary Review* de la tardor de 2006. En aquest article es resumeixen alguns dels esdeveniments recents pel que fa a la rendició de comptes al Canadà i s'examinen algunes de les característiques institucionals que podrien ser útils per millorar la rendició de comptes en el futur, com intentar frenar, o en alguns casos, eliminar certs poders que té el primer ministre a l'hora de fer nomenaments discrecionals.

En definitiva, al Canadà s'observa interès a l'hora de rendir comptes públics. S'aposta per una relació clara i transparent entre els diversos estaments, entre governants i governats, i una despesa pública racional i ajustada a la realitat. El poder polític ha de ser controlat, i això significa retre comptes de la seva actuació. I aquest interès no és

solament retòric, també es materialitza en actuacions concretes. En aquest sentit, és rellevant l'existència d'un pla d'acció (el Federal Accountability Plan).

A través de la Federal Accountability Act i del Federal Accountability Plan, el Govern del Canadà aporta mesures concretes per ajudar a enfortir la rendició de comptes i augmentar la transparència i la supervisió en les operacions governamentals. El pla d'acció inclou una proposta de llei federal de rendició de comptes, polítiques i altres mesures no legislatives sobre això, i un projecte de llei per modificar l'accés a la informació.

Un dels objectius pretesos pel Govern amb aquest pla d'acció és reforçar les auditories i la rendició de comptes dins els departaments mitjançant l'aclariment de responsabilitats en la gestió de caps adjunts en el marc de la responsabilitat ministerial, mitjançant l'enfortiment de la funció d'auditoria interna dins dels departaments i les empreses públiques. Per tant, sembla clar que al Canadà la temàtica de rendició de comptes ocupa un lloc destacat de debat actual i de futur.

### Els Estats Units

La Government Accountability Office (GAO) és una agència nacional de control extern dependent del Congrés dels Estats Units que dirigeix les auditories financeres i operatives; ajuda el Congrés en l'anàlisi i l'avaluació de les polítiques públiques i recull les queixes sobre les adjudicacions de contractes federals.

A la pràctica, la GAO examina l'ús dels fons públics; avalua els programes i les activitats federals, proveeix anàlisis, alternatives i altres suports per ajudar el Congrés en la presa de decisions de política pública, finançament i vigilància, més efectives. En aquest context, la GAO treballa per a una millora de l'economia, l'eficiència i l'efectivitat del Govern federal a través d'una sèrie d'activitats relacionades amb la vigilància, el control intern i la previsió. El treball de la GAO inclou auditories financeres, programes de revisions i d'avaluacions, anàlisis de polítiques, opinions legals i recerques. I tot això, de manera que es pugui assegurar en termes constitucionals la rendició de comptes del poder executiu davant el Congrés i la societat.

La majoria dels informes de la GAO es fan perquè els sol·liciten els membres del Congrés. En principi, tots els informes resten a disposició pública, i poden ser consultats per la ciutadania, i inclouen un apartat de recomanacions.

La tasca que porta a terme l'organització té com a valors fonamentals: la rendició de comptes, la integritat i la fiabilitat.

La rendició de comptes és un valor essencial per la GAO. Una de les tasques de l'organisme és servir d'ajuda al Congrés dels Estats Units per supervisar els programes federals i les operacions per garantir la rendició de comptes a la ciutadania. Es tracta d'assolir més eficiència i eficàcia en les tasques del Govern federal. Sense rendició de comptes l'activitat de govern no té credibilitat. Per això, és important rendir comptes. Sense fer-ho, no hi ha credibilitat, de fet, ni als ulls del poble.

La integritat descriu els estàndards d'actuació de la GAO. L'organisme actua sota paràmetres professionals, objectius; es basa en els fets; no és partidista, ni té ideologia, i és just i equilibrat en totes les seves actuacions. La integritat és un valor fonamental per la GAO, ja que va lligada a la seva reputació.

Per acabar, ens referirem a la fiabilitat. Per la GAO és important garantir la qualitat dels informes, els testimonis, les reunions, els dictàmens jurídics, entre d'altres. Els informes han de ser útils, clars, oportuns, i sincers. La GAO vol produir documents que puguin ser interessants i d'utilitat tant per al Congrés com per a la ciutadania. I per això, els informes s'han de presentar de manera clara i senzilla per arribar a un públic divers.

Hem repassat aquests dos estats nord-americans com a exemples del que s'està fent fora de l'àmbit europeu respecte a la rendició de comptes, ja que són els dos estats on més s'observen iniciatives pràctiques d'aplicació en termes d'*accountability*. Tot i així, hi ha altres estats del món on també es troben iniciatives interessants; per exemple a Nova Zelanda i Austràlia. També a l'Amèrica Llatina es palpa l'interès per aquesta temàtica. Fins i tot, es pot trobar alguna experiència pràctica, com la que han dut a terme diversos municipis argentins introduint mesures perquè s'incrementi la rendició de comptes, afavorint pràctiques de transparència o participació, entre d'altres. Finalment, també a l'Àsia i l'Àfrica és present la qüestió de governança i rendició de comptes. Un exemple d'això el podem trobar a l'Índia, on existeix una llei de dret a la informació que data del 2005, i hi ha inquietud vers la governança, la transparència i la rendició de comptes. I a estats africans, com Mali, també es reflexiona sobre qüestions de bon govern, transparència i rendició de comptes. Per tant, podem afirmar que la rendició de comptes és una temàtica d'interès a escala global i mundial.

## **IVC. El debat i les tendències actuals**

---

D'ençà del començament d'aquest segle els nivells d'acord i de consens sobre el diagnòstic o els problemes principals que afectaven les democràcies occidentals semblen ser prou amplis, com ho mostren els documents successius del PNUD, de l'OCDE i, singularment, de la Unió Europea (COM, 2001) en el seu llibre blanc sobre el bon govern. Alguns dels referents que hem esmentat a Catalunya (Cañellas, 2005; Vallès, 2008) segueixen amb força fidelitat les anàlisi i les recomanacions efectuades en aquells moments.

Les proposicions, això no obstant, no han estat exemptes de controvèrsia. En el marc de les democràcies dels països desenvolupats, els debat a l'entorn de la rendició de comptes han estat fonamentalment dos; en paral·lel al desenvolupament dels dos principals corrents de modernització i reforma de l'Administració: primer, el de la reforma gerencial, conegut generalment sota el nom de *new public management*; i posteriorment, el corrent de bon govern i nous models de governabilitat.

En relació amb els canvis introduïts per la reforma gerencial, s'ha criticat a bastament l'aplicació superficial i inadequada de formes de gestió i d'organització provinents del marc empresarial (Metcalfé, 1998), amb resultats sovint contraris als proclamats i l'aparició de nous problemes, singularment un dèficit de rendició de comptes per part de nous organismes generats fruit de la descentralització i l'autonomia.

Si bé és exagerat atribuir aquests problemes als principis de la reforma gerencial (Longo, 2003), no és menys cert que el context polític de clar biaix neoliberal de les seves realitzacions principals –com el programa Next Steps al Regne Unit– ha agreujat en molts casos la percepció d'un dèficit democràtic de bona part dels nous models de gestió (Haque, 2000).

D'altra banda, els models de bon govern, que estan intentant construir formes de governabilitat que superin les limitacions pròpies de l'esgotament de l'estat del benestar, requereixen mecanismes de rendició de comptes nous i no experimentats en el marc de les democràcies representatives tradicionals. El sorgiment d'actors socials i empresarials que tenen un paper rellevant en la definició i l'execució de polítiques i serveis públics –això que normalment s'anomena Estat relacional– no fa sinó incrementar extraordinàriament les cadenes de responsabilitat i generar espais per la confusió i, potencialment, la captura d'allò públic per interessos de part.

Tanmateix hi ha camins sense retorn, com el de la modernització administrativa, que són més aviat una condició necessària, però no suficient, per millorar la qualitat

democràtica i augmentar l'eficàcia de les polítiques públiques. D'alguna manera, els reptes d'aprofundir el bon govern impliquen introduir nous i diferents mecanismes de rendició de comptes, que no són altra cosa que els mitjans de verificació d'aquest (Peters, 2008).

La lentitud i la dificultat d'aquest procés, emperò, no s'amaga a ningú, perquè al capdavant afecta directament i indirecta el conjunt de les institucions democràtiques i aborda allò que alguns autors han anomenat la configuració del metapoder (Metcalf, 1998).

## V. INNOVACIONS RELLEVANTS PROVINENTS DE FORA DEL SECTOR PÚBLIC

---

A la darrereria del segle passat i molt particularment els primers anys d'aquest, com ja s'ha esmentat anteriorment, han estat moltes les iniciatives externes al sector públic que han plantejat mecanismes d'escrutini de la responsabilització o processos de realització de mecanismes de rendició de comptes. N'hem seleccionat dues de les més completes pel que fa a la metodologia i que més repercussió han tingut en el seu àmbit respectiu, i alhora han expressat que la rendició de comptes no és únicament una qüestió que atenyi l'Administració.

### VA. L'índex de responsabilitat global de l'OWT

---

La One World Trust és una organització que s'encarrega de la recerca i la promoció sobre qüestions de governança mundial. La seva tasca és d'àmbit internacional, i se centra en tres qüestions fonamentals: *accountability* (rendició de comptes), pau i seguretat, i desenvolupament sostenible.

L'organització té com a objectius principals la promoció de l'educació, de la recerca i dels canvis necessaris dins de les organitzacions mundials per aconseguir l'eradicació de la pobresa, la injustícia i la guerra. Per això, es fan recerques sobre quines pràctiques dutes a terme per organitzacions mundials responen millor les persones a les quals afecta la seva actuació, i sobre com l'imperi de la llei s'aplica igualment a tots. L'objectiu és que la seva feina sigui d'utilitat tant per a dirigents polítics com per a formadors d'opinió per treure les seves pròpies conclusions sobre la recerca. La institució es guia per valors de pau, seguretat, i igualtat d'accés d'oportunitats i de participació. La planificació estratègica de les tasques que cal portar a terme no perd mai de vista aquests motors d'acció.

Finançada per diversos tipus de donacions, la One World Trust és una organització no governamental de caràcter consultiu que col·labora de manera estreta amb el Consell Econòmic i Social de les Nacions Unides.

Per la One World Trust la rendició de comptes és un aspecte important per a les organitzacions perquè inclou els processos mitjançant els quals una organització es compromet a respondre a les necessitats i l'equilibri dels interessats en els seus processos d'adopció de decisions i activitats. Les organitzacions que se centren a trobar la rendició de comptes ofereixen més credibilitat i legitimitat a les parts

interessades, tenen estructures de governança més fortes i una organització millor d'aprenentatge i innovació.

L'OWT elabora un informe global de rendició de comptes que presenta una avaluació de la rendició de comptes de les organitzacions mundials, les organitzacions intergovernamentals, les empreses i el sector no governamental, basada en quatre dimensions: la transparència, la participació, l'avaluació i els mecanismes de denúncia i resposta. L'informe pretén ajudar les organitzacions a avaluar la seva pròpia rendició de comptes en relació amb les organitzacions parelles en tots els sectors. S'hi destaquen les bones pràctiques de rendició de comptes i les àrees que requereixen millores, i s'ofereix una perspectiva de la rendició de comptes i els reptes als quals s'enfronten les organitzacions a escala mundial.

En l'informe s'analitza l'existència i els compromisos amb els valors de la rendició de comptes en la seu d'una organització, i les capacitats internes per a l'aplicació d'aquests valors. Se centra d'una manera específica en la rendició de comptes a les comunitats afectades i el públic en general.

A través de cadascuna de les quatre dimensions que s'avaluen destaquen dos punts principals:

- L'existència d'un document escrit o polític a través del qual l'organisme es compromet amb els valors i els principis de la rendició de comptes i orienta l'enfocament de la qüestió d'una manera àmplia en tota l'organització.
- Els sistemes de gestió (lideratge, capacitació, recursos) a través dels quals l'organització promou l'aplicació dels compromisos assumits en les polítiques.

La recerca la du a terme un equip d'experts en el si de cadascun dels organismes de les organitzacions intergovernamentals, les empreses o els sectors no governamentals seleccionats. La metodologia i els indicadors de recerca utilitzats, així com els resultats mateixos, són revisats per experts externs, els interessats i les mateixes organitzacions. A més, l'OWT disposa d'un grup independent d'assessorament que aconsella sobre l'estratègia del Projecte de responsabilitat mundial en el qual s'inscriu l'informe, per garantir la integritat del contingut.

L'informe analitza quatre dimensions:

Transparència: com a prestació accessible i oportuna d'informació als interessats, i perquè els procediments, les estructures i els processos estiguin disponibles per ser

avaluats. Fent això, es permet als interessats supervisar una organització tenint control sobre els seus compromisos, accions, i decisions.

Participació: com a actuació activa dels interns i interessats externs en les decisions i les activitats que els afecten d'una manera o altra. Com a mínim, la participació ha d'incloure la capacitat d'influir en la presa de decisions, i no només tractar d'obtenir aprovació o acceptació d'una decisió o activitat.

Avaluació: com el procés mitjançant el qual una organització supervisa i examina com progressa en les seves metes i objectius. D'aquest procés s'extreu la planificació futura, i els informes de resultats. L'avaluació garanteix que una organització aprengui a rendir comptes del seu acompliment.

Els mecanismes de denúncia i resposta: com a canals desenvolupats per les organitzacions que permeten als interessats presentar queixes sobre qüestions d'incompliment o posicionar-se en contra de decisions i d'accions, i assegurar que aquestes denúncies són degudament revisades i que es prenen mesures en aquest sentit. La transparència, la participació, i els processos d'avaluació s'utilitzen per reduir al mínim la necessitat que existeixin mecanismes de denúncia. Per tant, els mecanismes de denúncia i resposta són els processos de rendició de comptes d'últim recurs.

En cadascuna de les quatre dimensions, els indicadors s'agrupen en dues categories: polítiques i sistemes.

Polítiques: enteses com els documents escrits o d'altra índole a través dels quals una organització es compromet amb els valors i els principis de transparència, la presa de decisions participativa, l'avaluació i l'aprenentatge, i les denúncies de manipulació.

Sistemes: entesos com a gestió de les estratègies i els recursos a través d'una organització que fomenta, permet, i dóna suport a l'aplicació dels compromisos assumits en les seves polítiques. Els indicadors en aquesta categoria es basen en tres qüestions transversals: lideratge, capacitat i accessibilitat.

L'informe atorga una sèrie de puntuacions que depenen del grau d'acompliment de les dimensions abans esmentades.

Cada dimensió té el mateix pes i contribueix a la puntuació total fins a un 100%. La dimensió de les polítiques i dels sistemes també és ponderada igual amb una puntuació de fins a un 50%.

L'indicador de l'escala de puntuació es basa en un sistema de tipus binari (present o absent). Els indicadors que mesuren l'existència de polítiques o altres documents de l'organització es regeixen sobre una escala basada en el tipus de document (s) i el nivell d'execució implícita.

La puntuació binària és emprada per avaluar la presència de principis de bones pràctiques. Alguns indicadors són doblement ponderats per la seva gran contribució a l'organització respecte a la rendició de comptes. L'OWT creu que qualsevol conjunt de normes de puntuació aparentment limita l'actuació. No obstant això, creu que el model és prou flexible per donar cabuda als diferents sectors i a les mateixes peculiaritats de les organitzacions. Per il·lustrar-ho s'explica com, en alguns casos, es dona mig punt per compromisos adquirits en la redacció de documents.

La dimensió de la participació difereix de les altres tres en la mesura que inclou una secció addicional centrada en l'equitat dels membres de control de presa de decisions. Així, la dimensió avalua les polítiques i els sistemes per assolir la participació dels actors interns i també de les parts interessades externes. Les dues parts contribueixen de la mateixa manera a la dimensió de la puntuació total. En cadascuna de les seccions polítiques i els sistemes representen el 25% cadascuna.

La dimensió que inclou els mecanismes de denúncia i resposta és igualment ponderada entre les polítiques i els sistemes de tramitació de reclamacions d'agents interessats, ja siguin interns o externs.

**Taula 13. Indicadors de l'informe global de rendició de comptes de l'OWT**

<u>Transparència</u>	<u>Participació</u>	<u>Avaluació</u>	<u>Mecanismes de denúncia i resposta</u>
<b>Polítiques</b>			
Política sobre divulgació d'informació	Polítiques de participació de parts interessades externes	Polítiques d'avaluació	Polítiques sobre mecanismes de denúncia i resposta
1,25 (escala)	1,25 (escala)	1,25 (escala)	1,25 (escala)
De 0 no en té i ni pretén tenir-la fins a 1,25	De 0 no en té i ni pretén tenir-la fins a 1,25	De 0 no en té i ni pretén tenir-la fins a 1,25	De 0 no en té i ni pretén tenir-la fins a 1,25
<b>Compromisos de les polítiques</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromís de respondre a totes les sol·licituds d'informació (1 punt)</li> <li>• Període per respondre a les sol·licituds d'informació (1 punt)</li> <li>• Sentit estricte i definit de les condicions de no divulgació (2 punts)</li> <li>• Procés d'apel·lació per</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condicions de participació de les parts interessades externes (1 punt)</li> <li>• Compromisos iniciats amb interessats externs (1 punt)</li> <li>• Propòsit de la comissió sobre participació i abast d'influència (1 punt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromís amb els interessats externs perquè puguin participar en el procés d'avaluació (1 punt)</li> <li>• Compromís d'utilitzar els resultats de l'avaluació per informar sobre la presa de decisions futures (1 punt)</li> <li>• Compromís de ser transparents sobre els</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia de confidencialitat (1 punt)</li> <li>• Garantia de no represàlia (1 punt)</li> <li>• Explicació de com presentar una denúncia i forma amb què es portarà a terme la recerca (1 punt)</li> <li>• Assegurament de la independència de la</li> </ul>

<p>denegació d'informació (1 punt)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparència i resultats de la participació (1 punt)</li> <li>• Compromís amb el canvi de polítiques o explicació a la pràctica de la participació (2 punts)</li> </ul>	<p>resultats de l'avaluació (1 punt)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromís d'avaluar els resultats en els diferents nivells existents dintre de l'organització (1 punt)</li> </ul>	<p>irecerca (1 punt)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantia d'independència en els mecanismes d'apel·lació d'interessats externs (0,5 punts)</li> <li>• Compromís de revertir les conseqüències de represàlies per part d'actors interns (0,5 punts)</li> <li>• Obligació de prendre mesures contra tota persona que hagi pres represàlies en contra d'un demandant (delator) (0,5 punts)</li> </ul>
--	---	---	---

**Sistemes**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• El lideratge assumeix la responsabilitat de la supervisió de les pràctiques transparents i el compliment de la política de divulgació d'informació (1 punt)</li> <li>• La formació sobre la política de divulgació d'informació (1 punt)</li> <li>• La política de divulgació d'informació és àmpliament accessible als interessats externs</li> <li>a) Difusió de la divulgació de la informació política (0,5 punts)</li> <li>b) Traducció de la política de divulgació d'informació (0,5 punts, escala)</li> <li>• Contacte a lloc web (1 punt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El lideratge assumeix responsabilitat en la supervisió de la participació de les parts interessades externes i la supervisió de l'acompliment de la participació dels interlocutors en la política exterior (1 punt)</li> <li>• Capacitació sobre la participació dels interlocutors en polítiques externes (1 punt)</li> <li>• Àmplies polítiques d'accés a les principals parts interessades externes</li> <li>a) Difusió de la participació dels interlocutors en política exterior (0,5 punts)</li> <li>b) Traducció de les polítiques de participació d'interlocutors externs (0,5 punts, escala)</li> <li>• Processos institucionalitzats de participació dels interlocutors externs en la presa de decisions empresarials (2 punts)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les polítiques són àmpliament accessibles per als interessats externs clau</li> <li>a) Difusió de les polítiques d'avaluació (0,5 punts)</li> <li>b) Traducció de les polítiques d'avaluació (0,5 punts, escala)</li> <li>• Difusió de les lliçons apreses en les avaluacions (1 punt)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El lideratge assumeix responsabilitat en la supervisió i el compliment dels mecanismes de queixa i resposta interns i externs (1 punt)</li> <li>• Capacitació sobre mecanismes de queixa i resposta interns i externs (1 punt)</li> <li>• Àmplies polítiques d'accés a les principals parts interessades tant externes com internes</li> <li>a) Difusió de les polítiques de queixa i resposta tant internes com externes (0,5 punts)</li> <li>b) Traducció de les polítiques de queixa i resposta tant internes com externes (0,25 punts, escala)</li> <li>• Mecanismes de denúncies externes (1 punt)</li> </ul>
--	--	--	---

**Font:** elaboració pròpia partint de Lloyd, Oatham i Hammer (2007).

## **VB. Indicadors de transparència i bon govern de les ONG**

---

Un dels sectors en què s'observa més interès per la temàtica de la rendició de comptes és en l'àmbit de les ONG. En aquest "tercer sector", com habitualment se sol anomenar, hi ha moltes experiències que tracten qüestions com la rendició de comptes, la transparència, o el bon govern, entre d'altres.

Dins de la Coordinadora d'ONG d'Espanya, trobem una experiència interessant de construcció d'indicadors de transparència i bon govern.

La Coordinadora d'ONG d'Espanya té com a missió coordinar i impulsar el treball conjunt de les organitzacions i les entitats membres, així com la prestació d'assistència i de suport a les seves organitzacions i la representació dels seus interessos i valors compartits davant la societat, les administracions públiques i altres institucions i entitats externes a la Coordinadora. Els valors que guien l'organització tenen a veure amb la justícia social, l'eradicació de la pobresa, i la promoció de la igualtat de gènere i promouen la participació de la dona en els assumptes públics.

Per portar a terme aquestes tasques, l'organització es compromet amb els conceptes de transparència i bona gestió. Això comporta actuar en tot moment conforme a la llei (actuació responsable i lleial, buscant en tot moment l'assoliment dels objectius de la institució); i la concepció que les ONG, com a organitzacions al servei de la societat, han de facilitar a tot aquell que ho sol·liciti informació periòdica sobre les seves línies d'actuació, programes, objectius, forma d'obtenció de recursos, quantitat d'aquests, i composició dels seus òrgans de govern. Per això, s'ha de publicar anualment una memòria amb informació sobre les seves activitats, programes, recursos, i òrgans de govern.

Perquè tot això sigui tangible, la Coordinadora, a través d'un dels seus grups de treball, ha elaborat un interessant quadre d'indicadors de gestió relacionats amb la transparència i el bon govern.

**Taula 14. Taula d'indicadors de transparència i bon govern de la Coordinadora d'ONG d'Espanya**

**Transparència**

<b>Definició d'indicadors</b>	<b>Finalitat</b>	<b>Font d'informació</b>	<b>Valor de referència</b>	<b>Grau d'importància</b>
<b>BLOC 1: ÒRGAN DE GOVERN (junta directiva, per a les associacions, i patronat, per a les fundacions) I EXECUTIU</b>				
Composició de l'òrgan de govern, de l'organigrama, dels estatuts...	Es descriuen els indicadors, la seva utilitat i finalitat.	Web i memòria social.	De 20 a 30 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (quatre indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant. o
<b>BLOC 2: MISSIÓ, VISIÓ I VALORS</b>				
Missió, valors, visió, codis de conducta.	Explicació de què es tracta.	Web i memòria social.	De 10 a 25 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (cinc indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant. o
<b>BLOC 3: BASE SOCIAL I SUPORTS</b>				
Base social (socis, donants, voluntaris, col·laboradors, etc.), persones contractades, finançadors, grups d'interès...	Descripció i funció de l'indicador.	Memòria social web i web.	De 15 a 25 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (cinc indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant. o
<b>BLOC 4: PLANIFICACIÓ I RENDICIÓ DE COMPTES</b>				
La planificació estratègica, si existeix i es distribueix anualment una memòria social d'activitats, si les dels tres últims anys són públiques, si l'organització posa a disposició pública la seva política d'inversions financeres...	Descripció i funció de l'indicador.	Web i intranet o mitjà intern alternatiu.	De 5 a 15 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (deu indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant. o

**Bon govern**

<b>Definició d'indicadors</b>	<b>Finalitat</b>	<b>Font d'informació</b>	<b>Valor de referència</b>	<b>Grau d'importància</b>
<b>BLOC 1: ÒRGAN DE GOVERN (junta directiva, per a les associacions, i patronat, per a les fundacions) I EXECUTIU</b>				
Composició de l'òrgan de govern, percentatge d'homes i de dones, assignacions vitalícies, qüestions de	Es descriuen els indicadors, la seva utilitat i finalitat.	Estatuts, actes, certificat del registre de fundacions o associacions, memòria	De 10 a 15 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (nou indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant. o

permanència...

econòmica...

### BLOC 2: MISSIÓ, VISIÓ I VALORS

Com són tractats la missió, els valors, la visió, els codis de conducta de l'organització. Quan es revisen, com es formulen, qui en té la potestat...	Explicació de què es tracta.	Acta de reunió de l'òrgan de govern en la qual s'aprova l'indicador en qüestió (missió, etc.).	De 10 a 15 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (set indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant.	o
---	------------------------------	--	---	------------------------------------	---

### BLOC 3: PLANIFICACIÓ I AVALUACIÓ

Hi ha planificació estratègica? Com es tracta? Hi ha seguiment i avaluació dels programes?	Descripció de l'indicador.	Document de planificació estratègica vigent, actes d'òrgans de govern, llista de projectes.	De 10 a 20 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (vuit indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant.	o
--	----------------------------	---	--	------------------------------------	---

### BLOC 4: GESTIÓ ECONÒMICA

Existeix un pressupost anual d'ingressos i despeses, política d'inversió financera per escrit, captació de fons...	Descripció i funció de l'indicador.	Acta de reunió de l'òrgan de govern en la qual s'aprova pressupost, document de política de gestió financera, comptabilitat analítica...	De 10 a 15 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (vuit indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant.	o
--	-------------------------------------	--	--	------------------------------------	---

### BLOC 5: PERSONES

Llista de perfils dels treballadors, polítiques de selecció i formació de treballadors demostrables, compromisos...	Descripció de l'indicador.	Polítiques de RH, accions de formació realitzades a pressupost, llista de perfils i descripcions de llocs de treball...	De 10 a 15 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (set indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant.	o
---	----------------------------	---	---	------------------------------------	---

### BLOC 6: SOCIS LOCALS

Acords de col·laboració o convenis amb ells, se'ls facilita informació sobre la missió. Quina visió tenen dels valors?, Fan seguiment dels acords?	Explicació de què es tracta.	Llista de convenis signats amb els socis locals amb els quals s'ha treballat durant l'exercici i mostra aleatòria dels convenis.	De 20 a 30 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (quatre indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant.	o
--	------------------------------	--	--	------------------------------------	---

### BLOC 7: RESPONSABILITAT SOCIAL ORGANITZATIVA

Gestió mediambiental, política de relació amb proveïdors, declaració de principis de col·laboració?	Descripció i funció de l'indicador.	Documents de política de gestió dels indicadors (mediambiental, etc.).	De 20 a 30 punts per indicador fins a una valoració màxima de 100 (quatre indicadors).	Inexcusable, compliment rellevant.	o
---	-------------------------------------	--	--	------------------------------------	---

Font: elaboració pròpia partint de Grup de Treball ONGD (2008).

## VI. CONCLUSIONS

---

### VIA. El sistema de rendició de comptes a Catalunya

---

La recomanació d'intel·ligibilitat que figura en l'anomenat informe sobre la desafecció (Vallès, 2008) té més a veure amb la rendició de comptes del que podria semblar. Qualsevol passeig, ni que sigui superficial, per les diverses pàgines web de gencat.cat serveix de mostra de la **quantitat gairebé inaprehensible de tasques que du a terme el Govern**; tanmateix, no hi ha manera de fer-se una idea de **si el Govern fa allò que ha de fer**.

Aquesta percepció no s'origina pel fet que no es produeixen gaires activitats relacionades amb la rendició de comptes, perquè –com hem vist– sí que efectivament se'n produeixen, deixant-ne ara al marge el valor concret, sinó pel fet que no existeix i no es produeix com un sistema. Això explicaria també per què totes les enquestes reiteren l'opinió generalitzada que el nivell de transparència és molt baix i la capacitat d'influència en les decisions governamentals escassa (CIS, 2007).

La constatació de la manca d'un sistema que reflecteixi una determinada voluntat política de retre comptes es mostra pregonament en uns quants fets:

- a) El nivell d'explicació sobre allò que es fa és encara molt baix. Sovint la difusió d'informació es produeix a la contra, i es dona la sensació d'opacitat. Es mantenen espais molt grans de confusió sobre les responsabilitats governamentals.<sup>3</sup> Les millores apreciables en l'àmbit de l'atenció ciutadana no s'han traslladat majoritàriament en l'àmbit de l'explicació sobre les polítiques públiques
- b) Una part important de les actuacions públiques no tenen el procediment de justificació explícita i transparent que mereixerien. Les actuacions es reproduïxen i se succeeixen normalment tret que el tema o la qüestió "salti" a l'agenda pública i esdevingui un eix de controvèrsia política.
- c) Fins al moment, no sembla que es tregui tot el profit dels quantiosos esforços esmerçats en les activitats de control intern i extern.

---

<sup>3</sup> Molt simptomàticament, la ciutadania atribuïa majoritàriament a la Generalitat el problema dels talls de Rodalies, fins i tot com més clarament el Ministeri competent estava en la palestra pública.

d) Hi ha un desequilibri força notable entre els diverses components de la rendició de comptes (transparència, participació, avaluació i control) que poden arribar a neutralitzar-se mútuament en comptes de reforçar-se els uns als altres.

Aquesta manca de sistema, que conviu amb un nombre creixent d'activitats valorables per a la rendició de comptes, es veu acompanyada d'un descoratjadora constatació de reiteració i "tornar a començar" en molts dels àmbits de les polítiques públiques, fonamentalment en la modernització administrativa i la millora del control de la gestió pública. Aquest és un tema que gairebé podria afirmar-se que és altament procliu a l'estancament a Catalunya, fins i tot, per diferència, amb altres comunitats autònomes espanyoles.

Si examinen concretament l'objecte central d'aquests treballs, és a dir, l'existència d'instruments concrets per articular la rendició de comptes en el conjunt d'una política o organisme governamental, hem pogut constatar que es troba tot just a les beceroles. Trobem molta més allau d'informació que no pas rendició de comptes. Cal subratllar que això sovint té uns efectes desincentivadors sobre la rendició de comptes: en la mesura que aquesta és una cosa de dos, si no s'observa claredat i rellevància es pot acabar desistint.

## **VIB. Valoració dels mecanismes existents i *benchmarking* d'altres experiències**

---

La millora dels mecanismes i els instruments de rendició de comptes en l'esfera pública no és un impossible, a condició particularment que no sigui viscuda com una nova imposició de control, sinó més aviat com una expressió simultània de dos fets:

- i) Una voluntat política singular de situar la rendició de comptes en l'agenda de govern i la missió dels seus responsables polítics.
- ii) Una alineació de recursos i el desenvolupament d'eines ja existents, que han de permetre fer de la rendició de comptes quelcom de tangible i relativament normalitzat en l'activitat governamental.

La prova de nou de la no-impossibilitat la trobem en l'experiència dels pactes nacionals, que han incorporat alguns dels principis i els mecanismes identificats com a clau. Això no vol dir que totes les polítiques públiques i actuacions de l'Administració s'hagin de desenvolupar sota aquest format, ni molt menys, però mostra clarament com l'Administració pot disposar dels mitjans (informació, relació amb actors...) per estructurar les seves actuacions també amb l'eix de la rendició de comptes.

Es considera que l'aprofundiment i la millora de molts dels mecanismes existents actualment hauria de permetre bastir el sistema sense dificultats insalvables, tret de la voluntat política d'establir una prioritat sobre això.

Concretament, i a partir de moltes de les iniciatives i dels instruments que s'han analitzat al llarg de l'informe, es considera perfectament factible disposar d'eines concretes perquè les diverses dependències governamentals valorin, d'una banda, i mostrin, de l'altra, el nivell de rendició de comptes de les seves polítiques i actuacions. Aquestes eines constituïran el nucli de la tercera fase dels treballs escomesos.

## VII. NOTES FINALS

---

1. Els mecanismes tradicionals de rendició de comptes (*accountability*) en l'esfera pública, amb clars referents lliberals i republicans (O'Donnell, 1997), són clarament o insuficients o inadequats per donar resposta als requeriments democràtics de les societats avançades. La seva crisi afecta els trets principals de la seva configuració. En primer lloc, pel seu caràcter exclusivament retrospectiu, mentre que avui dia la demanda de responsabilització i rendició de comptes és contínua. En segon lloc, perquè l'asimetria de posició i relació en què està basada s'ha transformat radicalment. En darrer lloc, perquè les interdependències entre nivells administratius i el sector públic i la societat no paren de créixer, mentre que la concepció tradicional es fonamenta en el poder sobirà territorialment definit, i es generen, llavors, espais i riscos per a la qualitat democràtica.
2. La responsabilització i la rendició de comptes les hem d'entendre com un sistema en què a més dels mecanismes tradicionals –que també s'han de renovar– de control, cal introduir altres mecanismes que ens permetin, en conjunt, respondre als principis més generals de la responsabilització: el poder legítim respon i es fa responsable de la seva autoritat (*answerability*) i s'està en condicions d'exigir-li (*enforcement*). Des d'aquesta perspectiva, es considera que els sistemes de rendició de comptes estan formats per quatre components interrelacionats que permeten satisfer aquests principis: la transparència, la participació, l'avaluació i la gestió eficaç i els mecanismes de control intern i extern.
3. Entesa des d'aquesta perspectiva, són moltes les activitats relacionades amb la rendició de comptes que du a terme l'Administració pública del nostre país. Si haguéssim d'establir un rànquing, són sens dubte les activitats relacionades amb la participació –tant l'existència d'espais com la realització de processos participatius– les que se situen millor, malgrat que són relativament recents i tenen un llarg camí per desenvolupar-se. El component de transparència i el de control se situarien en segon terme, en la mesura que hi ha sovint accés a informació sobre les actuacions de l'Administració, però molt sovint és confusa o no plenament rellevant; d'una banda, i que en els darrers anys els mecanismes d'atenció a la ciutadania i els canals de queixes i abordatge d'anomalies han millorat molt. En darrer lloc, i a força distància, hauríem de situar el component d'avaluació de les polítiques i la utilització d'eines de gestió per rendiment;

activitats que no només es duen a terme de manera puntual i en una part relativament petita de les actuacions públiques.

4. No obstant el que s'ha dit anteriorment, el rendiment conjunt de les activitats de rendició de comptes, vistes com un sistema, és molt baix. Això explica, tanmateix, que no existeixin a casa nostra documents o instruments complets que puguem afirmar –amb aquesta o qualsevol altra denominació– que són documents de rendició de comptes. Cal subratllar que, indefectiblement, la rendició de comptes és quelcom més que l'explicació sistemàtica de les activitats realitzades –a l'estil de les memòries–, en la mesura que implica necessàriament una valoració del nivell de responsabilització en l'aplicació de les polítiques que s'han formulat i la seva interrelació tant amb diversos actors com amb la realitat. És a dir, és alguna cosa més que comparar les previsions d'activitats amb els resultats d'execució. Només així és possible traslladar als representants polítics i el conjunt de la ciutadania una *versió* intel·ligible del comportament de l'Administració.
  
5. Gairebé totes les tendències de fons, particularment les vinculades a la modernització administrativa i de gestió i les relatives a una democràcia més transparent i participativa, comporten la introducció d'innovacions que empenyen positivament vers la rendició de comptes. Una altra cosa és la solidesa i la rapidesa d'aquestes tendències, de manera que en molts aspectes s'ha pogut comprovar que l'impuls polític que tenen ha estat relativament feble en aquest darrer període, llevat potser del cas de la participació ciutadana. Un altre fet particularment rellevant és allò que podríem anomenar *desalineació* de molts dels esforços i els impulsos d'innovació, que poden generar cert risc d'esterilització de determinades millores.
  
6. El desenvolupament de mecanismes efectius de rendició de comptes es troba, sens dubte, davant d'obstacles de procedència i d'origen molt diversos. Un dels principals ve de molt lluny, com són les dificultats per explicitar clarament la justificació i els objectius de les diverses polítiques executades. Sense això la rendició de comptes no solament és altament improbable, sinó que sovint es pot percebre com un parany. D'altra banda, són relativament comprensibles les resistències per part dels directius i els gestors públics a introduir nous mecanismes d'aparent control dels quals no estigui clar en quina mesura afecten positivament la consecució dels objectius encomanats. En darrer lloc, de fora estant de l'Administració, domina sovint la cultura (i no és indiferent conèixer el perquè) del bloqueig d'actuacions principals més que no pas la responsabilització global en relació amb les polítiques.

7. La introducció, en l'àmbit normatiu, de les millores potencials sobre algunes de les idees o les valoracions esmentades no serà en cap cas, al nostre parer, garantia del desenvolupament correcte de la rendició de comptes. Altres normes ja existents no ho han estat ni a Catalunya ni en altres àmbits. Això no nega la potencialitat d'aquestes mesures, però si n'adverteix l'impacte probable. Tanmateix, els hipotètics canvis normatius, que en el nostre cas es referirien principalment als temes de transparència, de qualitat i d'avaluació, han d'anar vinculats necessàriament a un intens treball polític i tècnic per acompanyar els departaments i les dependències governamentals d'eines específiques de rendició de comptes, si més no que els permetin valorar com de prop o lluny es troben d'estar en condicions de presentar un escrutini en aquest sentit.
  
8. La demanda, a voltes difosa i contradictòria, de rendició de comptes per part de la ciutadania, els grups socials i els grups d'interès, serà en tot cas creixent al nostre país, perquè està relacionada amb la necessitat intrínseca de la democràcia de produir resultats en termes de valor social o degradar-se indefectiblement. Si els responsables polítics i els directius públics no hi responen adequadament, aquesta pressió obtindrà tanmateix resposta per altres vies, que en el millor dels casos serà mitjançant bé les institucions de control (vet aquí la significació d'alguns dels informes del Síndic de Greuges del darrer període), bé els mitjans de comunicació i els grups creadors d'opinió (acadèmics, professionals, corporatius...). Uns o altres seran els que acabaran tenint aquest paper. En definitiva, si l'Administració no rendeix comptes potser altres li acabaran rendint comptes; fonamentalment perquè ja existeix la difusió de coneixement i els canals de comunicació que ho permeten, cosa impensable fa ben poques dècades.
  
9. Tot plegat, aquest camí de construir un sistema de rendició de comptes adequat per a la societat i la democràcia que volem, no ha fet sinó començar. En aquest sentit, es considera que és més important fer passos que no permetin tornar enrere més que no pas grans salts endavant.

## VIII. BIBLIOGRAFIA

---

AIBAR, E. *Govern electrònic i serveis públics: un estudi de cas sobre el portal interadministratiu cat365*. Barcelona: UOC, 2004.

BAÑOS I ROVIRA, J. La presupostació orientada a resultats: experiència comparada i possibles lliçons per a Catalunya. A: *Papers de Treball*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Dept. Economia i Finances, 2007, número 8.

BRUGUÉ, J. La participación ciudadana en el ámbito local: ¿una crisis de crecimiento? A: *Temas para el debate*. Madrid: Fundación Sistema, 2007, núm. 152, p. 64-67.

CAÑELLAS, A. (pres.). *Informe sobre Bon Govern i Transparència Administrativa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, 2005.

CIS. *Estudio CIS nº 2.701, Calidad de la Democracia*. Madrid: CIS, 2007.

COM. 428 final, *La gobernanza europea. Un libro Blanco*. Bruselas: Comissió Europea, 2001.

COTINO, L. *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. Madrid: INAP-Tirant lo Blanch, 2003.

DE MAGISTRIS, V.; GIOIOSO, G. (ed.). Nuovi proili di accountability nelle PA. A: *Quaderni Fornez*. Roma: Fornez, 2005, núm. 40.

ELSTER, J. Accountability in Athenian Politics. A PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. (ed.). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ESTAPÉ, S. (ed.). *Cap a una nova administració. El Pla Governamental CAT21 com a model d'innovació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya*. Barcelona: Centre d'Estudis de Temes Contemporanis, 2003.

FREEMAN, R. E. *Strategic Management. A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman Publishing, 1984.

- Grupo de Trabajo de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España. *Transparencia y Buen Gobierno*. Espanya: Coordinadora de ONG para el Desarrollo en España, 2008.
- HAQUE, M. S. Significance of accountability under de new approach to public governance. *A International Review of Administrative Sciences*. Londres: SGAE, 2000, vol. 66, p. 599-617.
- JOSS, S. (coord.). *Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts, Rapport Final 2004 HPSE-CT2001-00076*. Luxemburg: European Communities, 2007.
- LLOYD, R.; OATHAM, J.; HAMMER, M. *The 2007 Global Accountability Report*. Londres: One World Trust, 2007.
- LONGO, F. La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. *Ponència al VIII Congreso Internacional del CLAD*. Panamá, 2003.
- MANIN, B.; PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C. Elections and Representation. A PRZEWORSKI, A.; STOKES, S.; MANIN, B. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambrigde: Cambridge University Press, 1999.
- METCALFE, LES. Accountability and effectiveness. Designing the Rules of the Accountability Game. *Conference of The European Institute for Advanced Studies in Management*. Venècia, 1998.
- O'BRIEN, M. Conceptos Tradicionales y nuevos Conceptos de la Rendición de Cuentas. *22a Conferencia del Consorcio Internacional de Gestión Financiera Gubernamental*. Miami: World Bank, 2008.
- O'DONNELL. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. A: *Nueva Sociedad*. Buenos Aires: Fundación Foro Nueva Sociedad, 1997, núm. 152, p.143-167.
- PETERS, B. G. *The Two Futures of Governing. Decentering and Recentering Processes in Governing*. Viena: Institute for Advanced Studies, 2008.
- PRATS, J. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*. Madrid: INAP, 2005.

PUIGCERCÓS, J. *Compareixença al Parlament de Catalunya de l'Hble. Conseller de Governació*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Governació i Administracions Públiques, 2007.

SERRA, A. *Responsabilització en la gestió pública: del procediment a la gestió per Resultats. Ponència presentada al II Congrés Català de Gestió Pública*. Barcelona, 2006.

TERMES, F. *L'auditoria de perfomance. Documents 2*. Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya, 1999.

VALLÈS, J. M. *Ciència Política*. 6a ed. Barcelona: Ariel, 2006.

VALLÈS, J. M. (coord.). *Actituds polítiques i comportament electoral a Catalunya: Apunts per a un debat social*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Secretaria de Relacions Institucionals i Participació, 2008.

VERHEY, L.; BROEKSTEEG, H.; VAN DEN DRIESSCHE, I. (ed.). *Political Accountability in Europe: Which Way Forward?* Groningen: Europa Law Publishing, 2008.

## IX. CRÈDITS

---

Aquest informe l'ha dut a terme l'empresa Innovación y Consultoría en Políticas Públicas, SL, dels mesos de juny a octubre de 2008, amb l'equip de treball següent.

**Direcció:** Eduard Jiménez, economista i consultor en polítiques públiques  
**Equip de treball:** Fernando Barreiro, expert en participació i desenvolupament  
Daniel Criach, directiu públic  
Pau Barba, llicenciat en Sociologia i Ciències Polítiques  
**Recerca documental i** Javier Garcia, llicenciat en Geografia, Màster en  
Desenvolupament Local  
**Producció:** Daniel Baldrís, llicenciat en Economia  
Raquel Colomina, tècnic superior en Gestió Administrativa