

# L'avaluació del compliment normatiu, una eina de millora de la transparència

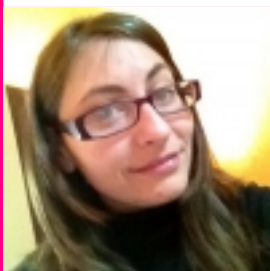
Tipus: [1]

Autor: [Roca, Aina](#) [2]

Creació: Publicat per [Aina Roca](#) [2] el 19/10/2023 - 13:58 | Última modificació: 19/10/2023 - 15:31

Categories: General

Contingut relacionat :



## L'avaluació del compliment normatiu, una eina de millora de la transparència

***Esther Pano Puey***

***Coordinadora de l'Observatori de Govern local. Fundació Carles Pi i Sunyer***

## Sumari

1. Introducció
2. Formes d'avaluació de la normativa de transparència i altres valoracions
3. Situació general i principals espais per a la millora en el compliment normatiu
4. De l'avaluació a la millora: eines i estratègies per a impulsar institucions més transparents
5. Contradiccions i paradoxes en el procés de donar compliment a les obligacions
6. De les obligacions normatives a la transformació: cap a les organitzacions temporals
7. En síntesi...

## Introducció

Ja fa entorn de 10 anys que les normatives de transparència van iniciar el seu procés d'aprovació i desplegament. Si tornem de nou a aquell moment d'inici de la de la segona dècada dels 2000

recordarem que va ser un moment de "tempesta perfecta" en què van coincidir fets i circumstàncies que van impulsar tot un conjunt de regulacions que, d'acord amb les seves exposicions de motius, pràcticament en tots els casos aspiraven a millorar la confiança de la ciutadania en les institucions, que es percebia com a molt deteriorada en aquell moment.



Més enllà d'aquest objectiu, la consecució del qual és difícil d'analitzar empíricament i que, probablement presenta més dificultats de les que semblarien, el nou cos jurídic incorporava sovint també un element innovador en el nostre context: l'avaluació de la implementació. En concret, la Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix en els articles 91, 92 i 93 les atribucions per a desenvolupar les tasques d'avaluació.

Aquesta obligació vinculada a l'aplicació normativa s'introduïa un cop ja havien aparegut alguns instruments que es configuraven com a indicadors dels nivells de transparència organitzacional i comunicativa de les institucions. Aquestes propostes s'havien articulades com a sistemes de mesura en forma d'índex que identificava els nivells de consecució per part de les diferents entitats analitzades. Aquestes iniciatives, en particular l'Índex de Transparència dels Ajuntaments (<https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/> [3]) i Infoparticipa (<https://www.infoparticipa.com/index/home/> [4]), constitueixen antecedents rellevants que han contribuït a la construcció d'una determinada forma d'analitzar les polítiques de transparència i de comunicació dels municipis.

En termes d'avaluació normativa és més difícil establir quin ha de ser el model d'anàlisi de la implementació i com s'ha d'oferir la informació sobre aquest procés i els seus resultats. Com en altres aspectes del desplegament normatiu en aquesta matèria, la falta de precedents suposava una dificultat afegida per a la definició de les possibles fórmules i metodologies. En qualsevol cas, però, l'objectiu darrer de l'avaluació havia de ser proporcionar un estímul a l'aplicació normativa que permetés una millora constant.

En aquesta línia, aquesta breu aportació pretén oferir alguns elements de reflexió sobre els diferents sistemes de seguiment i avaluació i també proposar eines per a una millora continua. En particular, es focalitza en les anàlisis del compliment normatiu i, en especial, en les exigències específiques de publicitat activa. Així, la secció següent aspira a contribuir a la reflexió sobre els processos d'avaluació normativa en general i sobre la transparència en particular amb la intenció de distingir entre les diferents metodologies i els seus objectius. El següent apartat analitza la situació general i els principals elements destacats en les avaluacions de la implementació elaborats pel Síndic de Greuges de Catalunya. A continuació, es proposa explorar instruments i mesures concretes que poden esdevenir pràctiques útils per als responsables municipals en la matèria. L'apartat següent proposa una reflexió sobre algunes contradiccions i paradoxes vinculades a les eines i mecanismes per a fer efectives les obligacions normatives. El darrer apartat i les conclusions intenten identificar els grans reptes de futur en aquest àmbit i l'encaix que han de tenir les polítiques de transparència en el sistema institucional.

## Formes d'avaluació de la normativa de transparència i altres valoracions.

Cada tipus d'avaluació té objectius diferents que cal tenir presents en el seu disseny i en la interpretació dels resultats. Hi ha processos que busquen, per exemple, avaluar el grau de transparència de cada entitat analitzada, com a concepte ampli. En aquest cas, és important saber quina és la definició exacta del concepte de transparència que ha adoptat el promotor de l'avaluació i entendre què s'avalua específicament de cada entitat analitzada. Els precursors d'aquesta tipologia d'avaluacions podrien ser, entre d'altres, l'Índex de Transparència dels Ajuntaments (ITA), elaborat fins el 2017, i InfoParticipa que va desenvolupar les primeres experiències el 2008. Aquests sistemes van sorgir de forma prèvia a l'entrada en vigor de la Llei 19/2014 i tenen una aspiració més àmplia que l'anàlisi específica del compliment normatiu. L'objectiu tant en un cas com en l'altre és **valorar cadascuna de les entitats examinades i oferir informació que permeti situar els seus nivells de qualitat i transparència de la comunicació pública** d'acord amb un sistema de mesura que incorpora diversos criteris.

Les avaluacions de desplegament normatiu han de basar-se en les exigències incloses en la llei i monitoritzen el propi procés d'implantació, que no necessàriament ha d'implacar avaluar els ens subjectes, tot i que, idealment, hauria d'implacar les dues coses. Examinar els nivells de compliment d'una norma és un procés complex i, alhora, limitat pel propi objecte. En aquest sentit, és necessari introduir algunes consideracions, que no han de ser necessàriament restrictives però caldria tenir-les presents. En primer lloc, pel que fa a l'objecte mateix de l'avaluació que, en aquest cas, ha d'incorporar obligatòriament el contingut de la regulació amb totes les complexitats que pugui suposar la seva aplicació. Així, en principi, el disseny de la metodologia hauria de fonamentar-se en les obligacions normatives i en les diferents possibles adaptacions en funció de la matèria i de les entitats destinatàries. Aquest fet suposa ja una certa transformació atès que, sovint, l'articulat pot tenir una redacció volgutament general que caldrà concretar. Cal tenir present, doncs, que **una avaluació de la implementació de la normativa de transparència és diferent a una avaluació de la transparència de forma**

**general.** Mentre que la primera se centra en l'avaluació, habitualment, de la publicitat activa, dels nivells de resposta del dret d'accés i de l'existència o presència dels altres elements recollits, una avaluació de la transparència en sentit ampli hauria d'incloure altres elements i, molt probablement, hauria de definir el concepte d'una forma diferent. Avaluar la implementació de la llei de transparència no és exactament el mateix que avaluar la transparència.

En segon lloc, aquesta adaptació té una especial rellevància quan la norma es dirigeix a un ventall ampli i heterogeni d'entitats, atès que cal portar a terme una interpretació adequada a la naturalesa jurídica de cada tipologia d'ens. És a dir, s'avalua el grau d'aplicació d'allò que queda recollit en la norma, a partir d'una certa interpretació no exempta de dificultat, i en els subjectes obligats que, alhora, pot requerir d'ajustos i definicions múltiples. Dit d'una altra manera, no definim allò que pensem que és la matèria, en aquest cas la transparència, sinó el desplegament normatiu en la forma que estableix la regulació. Les obligacions contingudes a la norma requereixen, per tant, d'una definició concreta per a cadascun dels ens obligats. Certament, l'aprovació del reglament mitjançant el Decret 8/2021, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública, i la tasca d'entitats com l'AOC i la Xarxa de Governants Transparents, ha contribuït a oferir eines però encara queden alguns espais on no es tan evident quina és la manera exacta de donar compliment als requeriments per a algunes tipologies d'entitats. És a dir, la mateixa fórmula no funciona de forma correcta per a tots els ens.



Una tercera consideració s'articulària entorn de qui és l'objecte de l'avaluació, que en aquest cas és el nivell d'implementació de la norma. En un procés d'avaluació del desplegament normatiu no és evident com s'ha de concretar l'anàlisi i, de fet, no ha de ser necessàriament individualitzable. L'avaluació de la norma no suposa de forma automàtica valorar el grau de compliment de cadascun dels ens obligats. Aquest fet ha de ser així perquè una avaluació de la implementació d'una norma ha de poder incorporar l'examen de les formes i eines de desplegament així com les pròpies característiques i exigències de la regulació. En aquest cas, per tant, no es tracta necessàriament de disposar d'un llistat individualitzat de les entitats i els seus nivells de compliment sinó d'**analitzar com s'està desplegant la norma**, en quins àmbits i ens es mostra una major dificultat de compliment, o quins aspectes potser no tenen la definició adient, entre d'altres possibles aspectes. L'anàlisi individualitzat del nivell de compliment de cada ens, pot ser una part, però no ha de ser necessàriament la via més adient.

En conseqüència, el procés resultant implica **focalitzar la metodologia en el contingut normatiu, les seves característiques i les possibles peculiaritats en el desplegament i valorar la conveniència d'incorporar elements** que superin o modifiquin les definicions i previsions normatives. Cal tenir present, però, que existeix poca pràctica d'avaluació d'implementació normativa i que és encara menys habitual que sigui la pròpia norma qui estableixi no només l'obligació d'avaluar-ne el desplegament, sinó també identifiqui el subjecte responsable de portar a terme aquesta avaluació i la forma en què s'ha de vehicular. En concret, la llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern estableix que el Síndic de Greuges ha d'elaborar un informe d'avaluació de l'aplicació i trametre'l al Parlament de Catalunya de forma anual.

Aquest procés, explícit en el cas de la llei 19/2014, ha estat més habitual en relació a les normatives de transparència que amb cap altre àmbit de regulació. En efecte, de forma no sempre concretada en la previsió legal, les regulacions sobre aquesta matèria han estat sovint objecte de processos d'avaluació o se n'ha valorat la possibilitat d'introduir-los mentre que no es tracta d'un plantejament freqüent en el nostre context. Cal afegir, a

més, que moltes de les iniciatives van optar per models que superaven les definicions normatives i que es focalitzaven en l'avaluació del compliment dels ens sotmesos a la norma. De fet, alguns dels plantejaments inicials impulsats des de diferents agències d'avaluació implicaven la valoració d'elements diferents fent servir tècniques d'autoavaluació mitjançant les quals el propi ens avaluat responia un qüestionari amb elements més enllà de l'estricta compliment normatiu.

Si entenem que tot procés d'avaluació té com a **finalitat la possibilitat d'incorporar millores**, els diversos dissenys i tècniques suposen estratègies i, eventualment, objectius diferents. Una avaluació estrictament normativa i d'abast general permet analitzar el funcionament de la norma i les seves carències així com l'ajust de les aspiracions de la regulació i l'impacte en termes d'implementació. Les avaluacions que se centren en analitzar el nivell de compliment per part dels ens obligats amb la intenció de publicar-ho situen el focus en el comportament d'aquests i pressuposen la bondat de la regulació. En el primer cas, la millora se situa en un plànol més general, en el segon s'identifica els ens obligats com a responsables i la millora es produeix com a incentiu per a donar compliment al contingut normatiu. Cal tenir present, a més, que el compliment normatiu es constitueix com una obligació i que, per tant, l'assoliment de tots els seus criteris és un mínim exigible al conjunt del sistema institucional.

## Situació general i principals espais per a la millora en el compliment normatiu

Per a l'anàlisi del nivell de compliment normatiu, la **documentació publicada pel Síndic de Greuges** resulta d'una gran utilitat. Així, tant el propi informe elaborat per les anàlisis del Síndic des del 2016 destaquen i posen en valor l'esforç portat a terme pel conjunt del teixit institucional obligat al compliment de la norma. En termes generals, la lectura dels diferents documents de les edicions mostra certes millores. Alhora, però, es podrien identificar alguns aspectes que apareixen de forma recurrent com a elements millorables que no compleixen amb els requisits normatius. Alguns dels més habituals en les sis avaluacions publicades són:

- Existència de múltiples plataformes.

De forma genèrica, un dels elements que plantegen major dificultat és la identificació de la informació vàlida de forma clara. La proliferació de plataformes i suports de publicació suposa una dificultat afegida tant en termes de localitzar la informació com per a garantir la correcció i validesa. És cert que l'existència de diverses vies o espais sovint es dona responent a criteris diferents de difusió que també implica que els responsables d'aquells espais puguin tenir una visió diferent de la informació i la forma en què ha d'estar publicada. La millor opció és sempre tenir la informació integrada en una estructura adient, ben endreçada i amb tots els formats disponibles identificables de forma fàcil. Ara bé, si per qualsevol motiu és necessari mantenir diversos espais de publicació, cal que els usuaris la puguin identificar, mitjançant, per exemple, d'enllaços interns.

- Dificultat en l'accés de la informació sobre ens dependents i entitats de cooperació.

El fet que les entitats del món local hagin creat estructures i ens dependents i també puguin formar part d'ens de cooperació implica que existeixi informació d'aquestes entitats. Un dels elements que es destaquen de forma habitual en els informes del Síndic de Greuges és la dificultat per a trobar informació d'aquests ens, fins i tot per a identificar les pàgines de forma correcta, i de disposar d'eines que permetin distingir la relació entre els ens. En aquest cas, existeix una doble obligació, d'una banda de l'ajuntament per a oferir informació sobre la seva relació amb l'entitat i les dades bàsiques de la mateixa. D'una altra, ha d'existir també informació completa de la pròpia entitat com a subjecte obligat al compliment. Si l'entitat no disposa d'informació en una plataforma pròpia, la informació completa pot estar allotjada en el sistema de l'ens matriu però ha d'estar localitzable, ser accessible i complir tots els requeriments normatius. En el cas d'entitats que són essencialment prestadores de serveis no és suficient que existeixi un portal o web amb informació del servei dirigida als possibles usuaris; cal poder accedir a tota la informació formal i institucional obligada per la llei.



En el cas dels ens de cooperació es reproduïx la situació i és necessari que l'ajuntament identifiqui que forma part de l'entitat i la informació bàsica, que pot incloure la indicació del lloc web de l'ens, i aquest ha d'oferir informació completa com a ens obligat.

- Manca de formats que ofereixin opcions de reutilització.

Un dels requeriments normatius que planteja una major dificultat de compliment és l'existència de formats reutilitzables. En molts casos, la informació es facilita en visions en pantalla o visualitzacions en documents en vista d'impressió però no existeixen formats que permetin que l'usuari la reutilitzi d'una manera raonablement automatitzada. És possible que en alguns casos això pugui ser degut a que no sempre queda clar com haurien de compondre-se aquests formats i quin n'hauria de ser el contingut. En altres casos, tot i que sembla que hauria de ser simple, les organitzacions han optat per a publicar-ho d'una determinada manera i no han incorporat formats que compleixin aquest requisit. És necessari valorar quina pot ser la forma de donar compliment a aquesta característica en cada cas i oferir el major nombre d'opcions de descàrrega possible per tal de garantir la neutralitat i les màximes opcions d'accés i ús.

- Dificultat per a identificar si la informació està actualitzada i la data de referència.

En el cas de l'actualització, la dificultat fa referència a dos aspectes: d'una banda a la no actualització de la informació que pot aparèixer no actualitzada en determinats moments i, d'altra, a la no indicació de la darrera actualització. Cal afegir que, en alguns moments, a més, és possible que diferents plataformes ofereixin informacions amb diferents dates d'actualització i, en conseqüència, no congruent. Cal introduir sempre dates d'actualització i la informació ha d'estar actualitzada d'acord amb els mínims establerts en el decret o, en el cas que el decret no estableixi un període específic per a aquella matèria, de la manera més habitual possible.

- Diferències en nivells d'implementació en funció de tipologies d'obligacions.

Les diverses edicions de les avaluacions posen de manifest que alguns àmbits han assolit millors nivells de compliment que d'altres. Així, la informació política bàsica és un dels espais que normalment apareix amb nivells molt elevats en pràcticament totes les tipologies d'entitats i en concret dels ens locals. Altres tipus d'informació que, tot i la complexitat, solen manifestar alts nivells de compliment són aquells que disposen d'una plataforma de publicació dissenyada i mantinguda per una altra institució. Seria el cas, per exemple, de la informació sobre la contractació que es realitza mitjançant la plataforma de contractació de la Generalitat. En l'altre extrem es podria localitzar informació que requereix de processos d'elaboració prèvia i que, en molts casos, està relacionada amb pràctiques de bon govern, com per exemple, la disponibilitat d'informació sobre avaluació de serveis públics. En aquest cas, és important tenir present que aquest tipus de documents no només responen a principis de publicitat sinó que, de fet, suposen l'adopció d'eines que impliquen un canvi en el funcionament de les organitzacions. Tot i la major dificultat i dubtes sobre la seva configuració, són elements claus per tal de poder superar una visió de la transparència que es limiti a l'estricta publicitat.

Aquests serien només alguns dels elements que es poden identificar en l'àmplia documentació que posa a disposició el Síndic de Greuges en relació amb cadascuna de les avaluacions. Aquesta informació pot ser d'una gran utilitat per a fer una valoració i introduir millores i per a portar a terme processos d'autoavaluació del compliment.

## De l'avaluació a la millora: eïens i estratègies per a impulsar institucions més transparents

En qualsevol cas, sigui quina sigui la formulació de l'avaluació, el resultat d'un procés d'aquestes característiques sempre ha de ser poder esdevenir un impuls per a la millora. En alguns casos, la millora respon



simplement a la correcció de mancances i no suposa canvis interns ni organitzatius, ni culturals. En moltes altres ocasions, però, cal fer una valoració més àmplia que permeti reflexionar sobre els motius pels quals no s'està desplegant la norma de forma més decidida. En termes generals, existeixen un conjunt d'accions que haurien de poder oferir elements d'ajut i de millora.

- L'autoavaluació i l'anàlisi del conjunt dels arxius que el Síndic de greuges publica

Les avaluacions de compliment normatiu, en concret, les publicades pel Síndic de Greuges, i de les quals facilita la informació completa en el seu lloc web [\[1\]](#) [5], ofereixen molt bones oportunitats per a identificar elements que permetin aprofundir en les pràctiques de transparència de l'organització. El Síndic ofereix informació àmplia sobre els diferents processos d'avaluació que porta a terme i aquesta documentació permet conèixer la situació efectiva en què es trobava cada entitat en el moment en què es va realitzar la recollida de dades. A més, també elabora un informe sobre l'exercici del dret d'accés. Així, ofereix informació completa i tots els documents, eines i bases de dades que constitueixen el fonament de l'informe que elabora.

Una de les primeres accions per a la millora pot ser identificar la nostra entitat, sigui ajuntament, entitat dependent o de cooperació en les bases de dades, i analitzar els elements que estaven localitzables en els portals de l'entitat en el moment en que es va examinar i recollir la informació. Entre l'abundant informació que el Síndic posa a disposició del conjunt de la societat i del teixit institucional, es poden trobar les guies de cerca d'informació i els qüestionaris utilitzats, on s'indica els diferents elements inclosos així com la manera en què s'analitza la seva presència o no al web. L'anàlisi d'aquests arxius permetrà identificar quins elements estaven disponibles en el moment de l'elaboració de l'estudi i quin tipus de documentació o informació hi hauria de constar. Permet, també, disposar d'un mapa complet de les obligacions analitzades que són, de forma global, les obligacions de publicitat activa compreses en la normativa. Aquesta activitat permetrà desenvolupar una avaluació interna a partir d'aquestes eines.

- Sistemes de gestió i planificació i calendarització de processos

Entre la documentació també es pot localitzar unes guies d'actualització mínima per a cadascun dels tipus d'elements inclosos. Aquesta documentació pot esdevenir un ajut per a dissenyar una calendarització d'actualitzacions i desenvolupar una diagramació de processos. L'existència de sistemes de gestió i planificació de la publicació és una pràctica que pot contribuir a una millora en la publicació i també en la incorporació de la lògica dels processos de transparència en el funcionament institucional.

- Identificació de responsables de publicació i de remetre informació

El fet de disposar d'un llistat complet de totes les obligacions detallades i concretes contingudes en la norma també contribueix a poder identificar amb més facilitat qui disposa d'aquella informació o arxius i, per tant, hauria de remetre'ls als responsables de la seva publicació si són persones o unitats diferents. És rellevant identificar les persones concretes que han de dur a terme cada acció, en quin moment i en comunicació o coordinació amb quines altres persones o unitats. Els processos de publicació han d'esdevenir una pràctica que impliqui al conjunt de l'organització i, alhora, que totes les persones que hi treballen sàpiguen quina informació està publicada i on. D'aquesta manera, la publicació esdevé una eina de comunicació interna i permet definir canals interns de fluxos i també evitar consultes de dades que es troben disponibles al lloc web.

- Eines de publicació i formats de publicació

Un cop identificades les diferents obligacions és també rellevant definir quina serà la forma en què se li ha de donar compliment i quins han de ser els formats de publicació. Certament, les eines que proporciona l'AOC i la Xarxa de Governants Transparentes facilita molt aquesta activitat. És recomanable valorar si els formats són òptims o poden ser millorables, en particular en relació a les característiques globals que ha de tenir la informació

publicada.

- Atenció a les característiques qualitatives de la informació

En aquest procés és particularment rellevant prestar atenció a les característiques que ha de tenir la informació i que va més enllà de l'estricta presència. Així, la informació s'ha de publicar d'una manera clara, estructurada i en format reutilitzable i cal valorar en cada cas quina és la millor manera de fer-ho.

- Atenció a les eines i instruments de bon govern

Entre tota la informació i obligacions es pot localitzar també un conjunt de documents i eines que, de fet, sovint no només implica la necessitat de publicar-los sinó que en moltes ocasions implica valorar si s'està portant a terme la pràctica associada. És a dir, no es poden publicar avaluacions de serveis públics si no es disposen d'eines d'avaluació, de la mateixa manera que no es poden publicar cartes de serveis si aquestes no han estat elaborades. És important detectar la manca de publicació d'aquests instruments i també la necessitat



d'elaboració i la millor manera de fer-ho.

- Estratègies per a la millora continuada

Cal tenir present que el mapa municipal català és molt heterogeni i que la major part de les localitats tenen pocs recursos i poca capacitat per a elaborar alguns tipus d'eines. Si el plantejament és fer-ho tot, ara i sense recolzament, probablement bona part dels consistoris i altres ens puguin considerar-ho inabordable. Ara bé, en aquest sentit és important plantejar possibles estratègies que impliquin millores, majors o menors, però que suposin un avenç progressiu. Així, un cop identificades les mancances i necessitats cal consultar les eines de suport existents, principalment, tot i que no només, l'AOC, els models i guies elaborats per la Xarxa de Governants Transparentes, els programes d'acompanyament i recolzament de les diputacions, en particular de la Diputació de Barcelona. Així, amb tot l'acompanyament que es pugui sumar es pot proposar un pla d'acció que suposi petites millores continuades, que parteixin d'una valoració realista de les pròpies capacitats i recursos de cada ajuntament. Cal tenir present que ajuntaments de menor grandària poden tenir menys recursos però sovint també disposen d'altres tipus de mecanismes, com un major contacte entre les persones al servei de l'ajuntament i una transversalitat, gairebé obligada, que poden contribuir a facilitar el desplegament d'algunes pràctiques, un cop integrades en l'activitat habitual. La intenció darrera, de fet, és integrar en el funcionament habitual de l'organització accions que impliquin poc esforç però que resultin en millores per agregació, encara que sigui de forma lenta.

[1] [6] Per a descarregar la informació podeu accedir a <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356> [7]

## Contradiccions i paradoxes en el procés de donar compliment a les obligacions

?

Les normatives de transparència aspiren a **fer més accessible la informació sobre el funcionament de les institucions**. Sovint, però, per diverses causes, la pròpia publicació no resulta una eina suficient per a assolir aquest objectiu i el resultat és que estratègies i eines pensades per a facilitar el coneixement de l'activitat pública pot acabar esdevenint un entrebanc o una dificultat afegida. Si bé en els inicis de la implementació de les regulacions qualsevol opció era preferible a no oferir res, potser ha arribat el moment de començar a fer una mirada crítica cap a la documentació i registres que les institucions faciliten com a via per a donar compliment a les exigències normatives.

- Les diferències entre publicació, arxiu, dades obertes i transparència. Usos i usuaris

La normativa no diferencia entre tipologies d'usuaris ni tipologies de suports. Tot i que no és objectiu d'aquest article aprofundir-hi, seria recomanable que es distingís entre els diferents nivells i objectius d'ús per tal de poder oferir en cada cas, el format més adient. Publicar informació no sempre la fa accessible, mantenir tota la informació històrica sense una estructura clara no sempre ajuda a la identificació de les referències actuals i no tots els usuaris tenen els mateixos coneixements i habilitats.

- Opacitat per excés o per desordre

La normativa fa referències genèriques al fet que la informació ha d'estar estructurada, però no ofereix -possiblement no és viable fer-ho de forma general- criteris més precisos. Massa informació, massa fragmentada o sense criteris de cerca i agregació adients dificulta la comprensió i obliga a l'usuari a esmerçar molt temps i esforços en dotar d'un sentit al conjunt de registres.

- Les plataformes de publicació

Les plataformes que faciliten la publicació d'informació han estat una de les vies més efectives per a garantir un aprofundiment en la publicitat d'algunes matèries. Cal tenir present, però, que les plataformes no sempre han estat pensades exactament com a eines de transparència i això genera que sovint el resultat no sigui exactament l'esperat. El fet que els cercadors requereixin d'un coneixement mitjà de la matèria, que les cerques no siguin completament refinades o que s'enllaci directament documents en formats no reutilitzables, de vegades en forma de grans llistats d'enllaços, no contribueix a millorar les opcions d'accés. Aquest fet, a més, es veu agreujat per l'alt nombre d'entitats que fan servir aquestes eines.

- L'automatització i l'enllaç a motors o mecanismes de cerca

Un dels mecanismes que s'esmenta com a eina per a la millora de la publicació amb un menor cost de treball és l'automatització en la publicació de continguts bé mitjançant mecanismes interns o bé mitjançant l'enllaç a eines que actuen de motor o instrument de cerca. Si bé és cert que gairebé sempre milloren la possibilitat de localitzar algun tipus d'informació, el cert és que en algunes ocasions es tracta d'informació oferta de manera que resulta molt complicat d'entendre, fins i tot per a usuaris amb nivells mitjans de coneixement. Cal valorar si la informació que ofereix el sistema automatitzat es correspon amb el requeriment normatiu, no només en sentit substantiu – el contingut es correspon amb allò que recull el text- si no també des d'una perspectiva qualitativa: és comprensible, està actualitzat i es pot identificar què és actual i que no ho és, i és reutilitzable.



Aquestes podrien ser algunes de les paradoxes que genera el procés de compliment normatiu amb les eines i criteris actuals. En termes generals, però, una revisió crítica dels continguts d'acord amb la intenció de la norma és suficient per a distingir quan aquella forma de donar compliment, si bé s'adequa de forma nominal a les exigències, no permet l'assoliment efectiu dels objectius. En realitat, si les persones amb coneixements específics sovint poden tenir dificultats per a localitzar o entendre la documentació, els obstacles per a aquells que no en disposen poden esdevenir una barrera inaccessible.

## De les obligacions normatives a la transformació: cap a les organitzacions temporals

Aquest breu comentari es basa essencialment en les obligacions de la regulació i en particular en les obligacions referides a la publicitat activa, principalment. Cal tenir present, però, que l'objectiu darrer de les normatives de transparència és el **canvi de la cultura organitzativa i la incorporació dels valors i principis de la transparència en les institucions**. Aquest canvi es pot beneficiar de processos de publicació i posada a disposició d'informació però cal entendre que aquestes accions són essencialment mitjans per a l'assoliment d'aquest objectiu molt més complex i profund que suposa el canvi estructural de les formes de funcionament de



les organitzacions.

El **principi de transparència ha d'esdevenir un principi rector de les administracions** i, per tant, garantir una permeabilitat al conjunt de les institucions. En aquesta línia, hi ha algunes consideracions que poden ser útils per tal de reflexionar sobre possibles canvis que superin el compliment normatiu i aprofundeixin en l'impuls de valors per a generar institucions i organitzacions transparents. Entre d'altres, es podria esmentar els següents:

- De la feina afegida a la integració de funcions

És important que els membres de les organitzacions no considerin les tasques de transparència com una feina afegida, sinó com una part més de les seves funcions. Per tal que això pugui ser així és necessari un canvi de mentalitat però també una adequada dotació de recursos. En efecte, és necessari que la transparència s'incorpori com un dels valors de funcionament de les institucions i que constitueixi un servei més cap al conjunt de la societat. En el moment en què es posa a disposició informació mitjançant les obligacions de publicitat activa o s'atén demandes en resposta al dret d'accés, l'organització està portant a terme tasques pròpies de la institució i donant resposta a un principi de naturalesa democràtica. El desenvolupament d'aquestes activitats no és, per tant, una feina dirigida només a qui exerceix el dret d'accés o cap les entitats que analitzen el compliment normatiu, sinó que constitueix part de les funcions habituals com qualsevol altre servei públic. Aquest canvi de forma d'entendre aquestes activitats ha de ser acompanyat amb una dotació de recursos suficient i, en alguns casos, específica.



- És necessari planificar les polítiques i els processos

Per a garantir un bon desplegament de les polítiques de transparència, cal dissenyar-les com una política completa i definir de forma detallada quines són les mesures i activitats i també els processos en cada cas. Sovint es pot considerar que algunes accions són evidents o simples i no es considera necessari definir-les de forma explícita, però aquest plantejament informal sol implicar mancances i distribucions desiguals de les tasques. És necessari fer visible tot allò que cal fer i organitzar-ho d'acord amb les capacitats i recursos de les institucions.

- Un compromís integral tant de les estructures polítiques com de les tècniques

Les polítiques de transparència, fins i tot aquelles orientades essencialment al compliment normatiu, impliquen moltes més persones i unitats de les que inicialment podria semblar. Cal tenir present que només les obligacions orientades als i les electes, ja impliquen que tant els i les membres del govern com l'oposició facin arribar diferent documentació i informin de les seves activitats, agenda i altres aspectes. Alhora, els responsables de portar a terme les diferents accions i processos vinculats a la transparència, sovint han de sol·licitar informació a moltes altres unitats. Les polítiques de transparència, fins i tot en el nivell més bàsic, afecten de forma transversal el conjunt de l'organització i cal buscar fórmules que permetin desenvolupar les complicitats i col·laboració necessària. L'assoliment de bones valoracions en el desplegament d'aquestes polítiques ha de ser un compromís integral i, alhora, cal que el conjunt de l'organització ho consideri com una valoració positiva de la seva feina. És a dir, no és una funció només de les persones directament implicades i, alhora, l'assoliment d'una bona valoració és també un èxit compartida.

- En els límits i sobre els límits

Existeixen diferents circumstàncies que sovint generen dubtes sobre quin ha de ser l'abast de la informació que es publica. Així, la protecció de les dades personals i el dret a la intimitat, per exemple, solen generar molts dubtes sobre en quines circumstàncies es pot facilitar determinada informació. El fet que sigui una circumstància que pot operar de forma diferent en funció dels casos i el context dificulta encara més establir criteris generals. En qualsevol cas, però disposar de mecanismes simples d'anonimització, oferir informació agregada o, en alguns casos, sol·licitar específicament en alguns procediments permisos i el seu abast pot contribuir a resoldre algunes possibles situacions dubtoses.

Una altra de les circumstàncies que normalment genera algunes dificultats són les peticions d'informació repetides per part d'una sola persona o entitat o aquelles que suposen un alt volum de feina per la forma en què se sol·liciten. En aquests casos, de nou, és necessari atendre a les circumstàncies particulars que definiran quins han de ser els criteris. En alguns casos, val la pena valorar si la petició concreta aporta valor afegit i cal plantejar una forma diferent de registrar o emmagatzemar aquella informació.

## En síntesi...

Les diferents propostes i models que permeten portar a terme una avaluació de les polítiques de transparència han de constituir **instruments per a la millora**. És necessari, però, distingir entre les diferents metodologies atès que tenen objectius i plantejaments diferents. Els sistemes d'indexació i seguiment de major abast aspiren a fer una valoració individual, a la identificació d'aquells ens que millor comportament mostren i a la generació d'un llistat ordenat (d'un "rànkinq"). Els models d'avaluació de compliment normatiu s'han d'adherir al contingut de les regulacions i, en realitat, haurien de configurar-se també com una eina que permetés analitzar críticament el contingut de les disposicions.

En aquesta aportació s'ha volgut fer una reflexió sobre les diferents fórmules de valoració, amb especial atenció a les de tipus normatiu, però entenent que, més enllà de la lletra de la llei, l'objectiu darrer és sempre impulsar i acompanyar un canvi en la cultura institucional que promogui unes organitzacions públiques transparents. Aquesta transparència ha de ser un **valor i un principi rector del sistema públic** que irradii cap a l'exterior -la ciutadania, els diversos actors socials- però que també il·lumini internament i esdevingui un criteri de millora continuada. Aquest darrer aspecte és essencial per tal de situar el debat en termes adients. La transparència interna està al



servei de la societat i també de la pròpia institució i no és una tasca de resposta a demandes puntuals -siguin consultes als portals o sol·licituds d'accés- sinó que forma part de l'activitat de la institució. Aquest objectiu és, però, un horitzó que requereix de recursos i de compromís.

**Categories:** General

- [8]

**URL d'origen:** <https://governobert.diba.cat/news/2023/10/19/avaluacio-del-compliment-normatiu-eina-de-millora-de-transparencia>

**Enllaços:**

[1] <https://governobert.diba.cat/>

[2] <https://governobert.diba.cat/members/rocará>

[3] <https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>

[4] <https://www.infoparticipa.com/index/home/>

[5] [https://dibacat-my.sharepoint.com/personal/rocará\\_diba\\_cat/Documents/Treball%20en%20curs/Article-De%20l'avaluaci%C3%B3%20a%20la%20millora\\_Final.docx#\\_ftn1](https://dibacat-my.sharepoint.com/personal/rocará_diba_cat/Documents/Treball%20en%20curs/Article-De%20l'avaluaci%C3%B3%20a%20la%20millora_Final.docx#_ftn1)

[6] [https://dibacat-my.sharepoint.com/personal/rocará\\_diba\\_cat/Documents/Treball%20en%20curs/Article-De%20l'avaluaci%C3%B3%20a%20la%20millora\\_Final.docx#\\_ftnref1](https://dibacat-my.sharepoint.com/personal/rocará_diba_cat/Documents/Treball%20en%20curs/Article-De%20l'avaluaci%C3%B3%20a%20la%20millora_Final.docx#_ftnref1)

[7] <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356>

[8] <https://governobert.diba.cat/node/2107>