



Títol

La rendició de comptes com a element clau de transparència i d'oportunitat per a la millora interna

Nom de l'autor/a o autors/es

Gabriela Maffrand Ajo
Marta Picornell Yanes
Jaime Tovar Jover

Resum

Els processos de rendició de comptes de les administracions públiques estan apareixent darrerament en diferents formats, com un subproducte o derivat de les accions de transparència o com a actes concrets, programes o projectes específics, per la qual cosa no es tracta encara d'un concepte tancat. L'experiència desenvolupada a l'Ajuntament de Calvià en un projecte pilot de rendició de comptes durant el mes de novembre de 2016, a més de la implicació externa i ciutadana bàsica, ha servit, internament, per realitzar una revisió dels objectius o compromisos que l'organització tenia amb la ciutadania, conèixer-ne i valorar-ne el nivell de consecució, i també per estructurar i desenvolupar en llenguatge "ciudadà" molts aspectes que potser abans no hi estaven.

Paraules clau

transparència, rendició de comptes, avaluació, participació

Autor /a o autors /es

Gabriela Maffrand Ajo
Marta Picornell Yanes
Jaime Tovar Jover

Sobre EBAP Occasional Paper

EBAP Occasional Paper és una publicació de divulgació tècnica científica que edita l'Escola Balear d'Administració Pública en el marc de les seves competències. Com és habitual en aquest tipus de publicacions no té periodicitat, ni extensió o format reglats, els /les autors /es de cada un dels treballs són els únics responsables del seu contingut, i la seva reproducció està subjecta només a la menció del seu origen i autors / es .

La rendició de comptes com a element clau de transparència i d'oportunitat per a la millora interna

1. Introducció

Els conceptes de transparència i rendició de comptes han anat evolucionant juntament amb les demandes socials i disposicions normatives dels últims anys.

De la mà d'un moviment social global que reacciona davant una gran crisi econòmica i de confiança en els poders públics, d'una banda, i de la vertiginosa evolució dels entorns digitals de gestió, participació i de comunicació, de l'altra, l'anomenat **Govern Obert** es posiciona actualment com un model emergent sobre la pràctica política, amb el propòsit d'enfortir els sistemes democràtics, incrementar els nivells de confiança de la ciutadania en les institucions polítiques, potenciar la participació i millorar la qualitat, eficàcia i eficiència dels governs i de la gestió pública, davant de models tradicionals de governança.

El Govern Obert se sosté en l'expressió d'aquests principis o pilars:

La **Transparència**, entesa com una garantia d'accés a la informació pública per part de la ciutadania, es vincula, en aquest context, a la possibilitat de facilitar el control social i fer exigible la **rendició de comptes** a l'autoritat pública, a més de ser condició necessària per a la participació dels ciutadans i ciutadanes en els processos polítics de presa de decisions. L'exercici de la transparència i la rendició de

comptes es converteix, també, en un antídote contra les conductes indegudes i comportaments opacs en l'espai polític i de gestió pública.

En aquesta línia, en les últimes dues dècades les institucions europees han anat incorporant l'impuls de la transparència de les administracions en el seu full de ruta i en el desenvolupament reglamentari. En l'ordenament jurídic espanyol i autonòmic també existeixen, des de fa anys, normes sectorials que contenen directrius i obligacions concretes en temes de transparència o accés a la informació pública i bon govern, i algunes en l'àmbit de la rendició de comptes, centrades en temes econòmics i davant d'altres administracions. En l'àmbit autonòmic cal destacar la **Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears** (BOIB núm. 172, de 21 de novembre), que recull les circumstàncies que motiven la necessària regulació de l'activitat pública en què el principi de transparència és fonamental, i la millora de la rendició de comptes per mitjà de l'avaluació de la qualitat de les polítiques públiques. Aprofundeix en aquesta línia i crea un nou marc jurídic específic, en el territori espanyol i en consonància amb els nous models de governança, la **Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern** (BOE núm. 295, de 10 de desembre), la qual, no obstant, no incorpora el terme de rendició de comptes més que en relació a les obligacions purament econòmiques i financeres de les administracions, també davant d'altres administracions.

Pel que fa al desenvolupament normatiu local, la iniciativa és desigual en el territori espanyol i en el de la Comunitat

Autònoma de les Illes Balears. La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) elabora, l'any 2014, un model d'ordenança municipal amb l'objectiu de servir als governs locals com a guia per fer dels seus ajuntaments entitats més transparents i obertes a la participació dels veïns. En aquest model es recullen i amplien els preceptes de la Llei de transparència, i ha estat el referent per a un nombre important de governs locals. L'ordenança municipal oblida fer, també, qualsevol tipus de referència al concepte de rendició de comptes a la ciutadania més enllà del sentit econòmic i financer.

2. La rendició de comptes: una aproximació conceptual

La rendició de comptes pot ser entesa com un procés i una responsabilitat, permanent i contínua, que permet explicar i informar sobre els avanços i reptes en la planificació, execució, seguiment i avaluació de les actuacions públiques. Permet, també i mitjançant el diàleg entre govern i ciutadania, millorar la gestió pública. En aquesta línia, considerem que la rendició de comptes és un dret de la ciutadania i, per tant, se situa en el nivell d'obligació per als representants municipals, tot i que no està regulat en el seu sentit més ampli, i depèn de la voluntat de cada administració.

De fet, la rendició de comptes podria plantejar-se com una filosofia, valor o pràctica genèrica d'una administració transparent, o també com un programa concret més estructurat o fins i tot, com un sol acte formal o únic d'exposició del que s'ha fet... el ventall és important.

En general, fins ara els processos de **rendició de comptes s'han vist vinculats en els ajuntaments a la presentació de resultats economicofinancers** sobre la base del

compliment de la Instrucció de Comptabilitat per a l'Administració Local (ICAL), que va introduir l'obligació de divulgar, en la memòria dels comptes anuals, indicadors relatius a la situació economicofinancera i pressupostària de l'entitat, i en ajuntaments de més de 50.000 habitants, l'obligació d'aportar indicadors de gestió. Aquest model de rendició està orientat a una fiscalització de les administracions locals, a un control de les seves despeses, i no té com a objectiu donar compte d'una actuació pública a la ciutadania.

En la **lleï 19/2013 de transparència, accés a la informació pública i bon govern**, trobam en l'article 6.2 una aproximació a aquest concepte orientat a la ciutadania, encara que no es refereix de forma literal a la rendició de comptes: "Les Administracions Públiques publicaran els plans i programes anuals i plurianuals (...) el seu grau de compliment i hauran de ser objecte d'avaluació i publicació periòdica juntament amb els indicadors de mesura i valoració (...)". L'entorn web és l'únic mitjà contemplat per difondre la informació.

Iniciatives com la posada en marxa per la Junta d'Extremadura avancen en la direcció d'una **rendició de comptes a la ciutadania dels acords i compromisos electorals**. En aquest cas concret de "[Extremadura Cumple](#)" es realitza una rendició de comptes de l'estat d'execució de 60 compromisos electorals, organitzats en 13 àrees de gestió, que s'han de posar en marxa en els primers 6 mesos de govern. Per calcular-ne el compliment, s'han definit fases en el seu desenvolupament i, per concretar-ne el compliment, documents de verificació.

El cas de l'Ajuntament de [Sant Boi de Llobregat](#), partint d'un Pla de Govern

2015-2019, en el qual s'han prioritzat 3 qualitats com a municipi (ciutat igualitària, amable i emprenedora), 5 prioritats estratègiques en l'acció de govern, 12 reptes i 139 mesures concretes per fer-los realitat, constitueix un segon model en el qual **es rendeixen comptes en base a un compromís recollit en una planificació** prèvia. Aquest mateix format és el que es desenvolupa en el Govern d'Euskadi amb el pla [Irekoa](#), marc en el qual l'executiu posa a disposició de la ciutadania informació actualitzada sobre la seva activitat.

Un altre model de rendició de comptes el constitueixen els plens de debat de l'Estat de la Ciutat, com és el cas d'ajuntaments com el de Barcelona, Madrid, Salamanca, Saragossa, o un gran nombre d'ajuntaments andalusos com ara Jaén, Sevilla, Còrdova, Jerez (...), que serveixen per posar sobre la taula el treball dut a terme per l'equip de govern constituint una foto fixa, una radiografia i, en comptades ocasions, un diagnòstic d'un moment determinat de la seva gestió que permeti plantejar un canvi.

D'altra banda, existeixen ja pràctiques i metodologia, algunes ja amb llarga tradició, que estan relacionades amb els processos de rendició de comptes (però que no són objecte d'aquest article) com **l'Avaluació de les Polítiques Públiques** o experiències de seguiment estructurat del compliment dels programes electorals (de més tradició en altres països europeus), en què solen existir òrgans independents, fundacions o organitzacions cíviqes que fan una avaluació de les polítiques o dels programes públics desenvolupats, d'acord a metodologies, criteris o paràmetres més tècnics.

Pensem que aquestes iniciatives i pràctiques són necessàries i molt interessants, però no substitueixen la rendició de comptes a realitzar davant la ciutadania directament pels seus responsables polítics. La poden complementar i, de fet, la lectura d'aquests informes d'avaluació i la seva publicació (que hauria de ser obligatòria) hauria de ser també part de la informació transparent.

3. La Rendició de Comptes: l'experiència de l'Ajuntament de Calvià



En el document d'Acord de Bases per al Suport a la Investidura d'Alfonso Rodríguez Badal com a batle de Calvià, en el punt 13, es recull el compromís de "retrem comptes a la ciutadania, i cercarem la seva participació i codecisió. Els regidors de l'equip de govern i càrrecs de confiança hauran de retre comptes anuals de la gestió de les seves àrees en el Ple, i en les seves zones (...)". D'aquesta manera, la Rendició de Comptes se situa a Calvià, per primera vegada, en l'agenda política a un nivell d'obligació dels representants municipals, i de dret de la ciutadania, i com un espai facilitador del diàleg entre les dues parts. L'objectiu últim d'aquest procés és la millora de la gestió municipal.

A partir d'aquest compromís polític, el Reglament Orgànic Municipal (ROM)

de Calvià, en la seva proposta de modificació, afegeix un setè apartat en l'article 85 per recollir que "es farà un ple monogràfic de rendició de comptes amb una periodicitat anual, d'acord amb la regulació que s'aprovi específicament" (BOIB 157 de dia 15 de desembre de 2016). Actualment està pendent d'aprovació definitiva.

En aquesta línia, aquest Ajuntament, a través de la Direcció General de Transparència i Innovació a l'Administració, ha anat treballant en la proposta d'un model de Rendició de Comptes, basat en la implicació i la participació ciutadana, que partint d'una experiència pilot generi un model que de manera permanent i contínua permeti explicar i informar sobre els avenços i reptes en la planificació, execució, seguiment i avaluació de les accions realitzades (i omissions), a través de l'obtenció, organització, disposició, exposició i difusió de les dades, estadístiques, documents, informes, etc.

Sobre aquests pilars s'ha dut a terme, el mes de novembre de 2016, un procés de rendició de comptes a dos nivells:

- **per àmbits d'actuació o gestió** municipal, sobre la base d'una sessió presencial o audiència pública amb la ciutadania, en la qual el batle i l'equip de govern en ple han donat compte de la gestió realitzada en els primers 15 mesos de legislatura, i, de manera específica, encara que no exclusiva, dels compromisos i objectius plantejats en l'Acord d'Investidura, i
- **per zones d'actuació**, liderada pel batle, juntament amb cada regidor o regidora de zona, que han permès a través de vuit sessions presencials aconseguir la màxima proximitat i participació de la ciutadania.

Unes 150 persones van assistir a la primera reunió, participant i preguntant directament per diferents temes relacionats amb les quatre taules temàtiques en què es va presentar la informació: Municipi Productiu, Municipi Social, Municipi Sostenible i Municipi Obert i Segur. En les sessions per zones, amb una assistència mitjana de 50 persones, els veïns varen poder informar-se de forma específica sobre els temes que els afecten de forma directa i que més els interessin.

Les intervencions orals fetes per la ciutadania en els diferents actes de rendició de comptes varen ser superiors a les 80, amb un total de 140 preguntes directes sobre els diferents àmbits de gestió municipal. Per escrit, en el transcurs dels actes, es varen formular 26 preguntes.

Per donar suport a aquest procés presencial, es va dissenyar un web (www.noetquedisindiferent.com), a través de la qual es varen fer coneixedores les dates dels actes presencials, es va avançar informació sobre la gestió municipal (amb fitxes resum i descripció més detallada de cada àmbit) i es va demanar la participació de la ciutadania per conèixer-ne les inquietuds i consultes amb antelació als actes de rendició de comptes. Mitjançant el formulari web es varen plantejar tres consultes.

4. Claus de la Rendició de Comptes (RdC)

D'acord amb l'experiència que s'ha desenvolupat en el punt anterior, retre comptes requereix / exigeix:

- **Definir un model, una forma, una metodologia de realitzar la RdC,**

que respongui a preguntes com ara: qui la farà, sobre què l'ha de fer, com la farà, quan la farà ... Com no hi ha un model o marc tancat, això és encara més important.

- **Definir, redactar i publicar quins són els compromisos, els objectius**, el que cal fer ... En aquest sentit hem de reforçar la necessitat d'establir bons programes de govern, amb especificacions clares, temporalitzades, inequívokes i contrastables que ens permetin després comprovar-ne el compliment o no, i s'han d'identificar clarament els **responsables** de la consecució de dits programes.

- **Fer un seguiment de l'evolució del procés.** La rendició de comptes es fa sobre compromisos, ja siguin d'un programa de govern, d'un plan sectorial o similar, i que té una durada determinada i, per tant, ha de tenir una evolució, que pot ser interessant mesurar, seguir i també publicar-ne els resultats de forma progressiva. Sembla important concebre el **procés de forma contínua i permanent**. Per això l'actual tecnologia ens permet tenir eines que ho facilitin. En aquest sentit, dotar l'Ajuntament **d'una eina específica de suport a un procés de rendició de comptes**, flexible en la seva gestió, que permeti ara i en el futur realitzar un seguiment dels compromisos i del seu nivell d'execució, així com de propiciar la participació de la ciutadania, també en un entorn web/en línia, es considera determinant. **Identificar i publicar les evidències o indicadors** que permetin la seva objectivació o comprovació, aspecte fonamental en un procés de RdC.

- **Obtenir i atendre la participació de la ciutadania.** La rendició de comptes té una connotació "davant" o "per a" o "a" la ciutadania, i

això és un element important, però en aquest sentit ha de fer-se de manera que s'entengui, que sigui comprensible, i que l'aními a comprovar-la, a seguir-la... Obtenir la **participació** de la ciutadania és fonamental, i obtenir-ne l'atenció i opinió sobre el que s'ha fet és bàsic, i no és gens fàcil, per la desafecció cap al àmbit públic dels ciutadans. Atendre la participació de la ciutadania, garantint l'Administració resposta ràpida a les seves consultes i/o propostes, és imprescindible per superar la desconfiança i la desafecció.



5.- Efectes col·laterals d'interés

Sense ser l'objectiu principal, activar un procés de rendició de comptes repercuteix de manera important i positiva en l'organització. En destacam aquí els aspectes fonamentals:

- Un procés de rendició de comptes i, amb aquest, l'exposició pública de la gestió municipal (no únicament dels instruments i recursos de la gestió com són els contractes, els convenis, les subvencions, el pressupost... i no exclusivament exposició web), exigeix una administració més organitzada, responsable, accessible, clara, transparent, comunicativa, àgil i permeable, i atenta a la definició, prioritització i consecució dels seus objectius.

- El diàleg amb la ciutadania (mitjançant les seves preguntes, les seves queixes, els seus suggeriments, i

les corresponents respostes i atenció per part de l'administració) permet reflexionar, revisar i millorar les actuacions i les prioritats municipals.

- La rendició de comptes, en el seu sentit més ampli, recorda constantment a l'organització que la seva funció és de servei públic a la ciutadania.

Conclusions

Retre comptes davant la ciutadania - exposició, motivació i explicació de l'activitat pública i dels seus resultats, mitjançant publicació en diferents formats i mitjans, i exposició directa i presencial per part de les persones responsables-, requereix i millora la transparència municipal, i afavoreix una administració més organitzada, responsable, accessible, clara, comunicativa, àgil i permeable, i atenta a la definició, revisió i consecució dels seus objectius.

Bibliografia

Fundamentos de evaluación de políticas públicas

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo General de Publicaciones Oficiales: <http://www.060.es>

NIPO: 012-10-015-9

Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas

Enfocament AEVAL

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

Catálogo de Publicaciones Oficiales:

<http://publicacionesoficiales.boe.es>

NIPO: 632-15-008-3

Linkoteca

<http://noetquedisindiferent.com/ca/>

<http://extremaduracumple.es/>

<http://sispam.santboi.cat/>

http://www.irekia.euskadi.eus/es/site/pa/ge/programa_gobierno