

EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



25-11-2024

L'acció pública a toc d'indicadors

Catalunya presenta un decrement persistent en els estudis successius de l'[Índex europeu sobre la qualitat del govern](#): -0,331 (2010); - 0,114 (2013); -0,293 (2017); -0,685 (2021) i -0,232 (2024).

Encara que Catalunya parteix d'uns bons estàndards en comparació amb altres regions europees, investigadors i articulistes es fan ressò d'aquests resultats deficientes per reclamar línies i mesures de reforma. Tot plegat incomoda els governs successius que surten "retratats" i es veuen obligats a prometre i/o implementar mesures correctives. Se sol produir el típic "mercat" de problemes a la recerca de solucions i solucions a la recerca de problemes, per bé que tots plegats apunten cap a una millora (inconcreta) del bon govern. Per tant, **els indicadors poden condicionar l'agenda dels governs, la presa de decisions i l'operativa de les administracions.** Tothom vol sortir ben retratat.

La introducció de mètriques en el context de l'acció pública és diversa. Villoria (2023) esmenta tres propòsits:¹

- a) Fixar indicadors de mínims o d'objectius de millora en funció d'uns criteris de qualitat establerts. És propi d'organismes internacionals que mobilitzen recursos perquè els estats assoleixin determinats estàndards.
- b) Establir rànquings per generar competitivitat entre diversos actors.
- c) Generar coneixement que permeti identificar bones pràctiques i inputs per millorar les polítiques i les intervencions públiques.

Davant d'uns mals resultats, una posició podria ser "matar el missatger" qüestionant aspectes tècnics de l'indicador. No és recomanable, perquè cada cop més aquests indicadors són altament robustos i estadísticament significatius. Hi ha uns requisits de rigor i de professionalitat que fan que siguin difícilment rebatibles.

Una altra posició és indagar sobre la seva construcció i, atès que la majoria són sintètics, esbrinar les variables que els determinen per focalitzar esforços que els modifiquin, per aconseguir uns millors resultats. Correspon als propòsits *a* i *b* que esmenta Villoria. Aquesta és una actitud

reactiva que assumeix que l'agenda política la marca un tercer, i pot donar lloc a actuacions parcials i fragmentàries tendents únicament a modificar les variables aïlladament. Maers (2014) esmenta que “sempre que es mesuri el rendiment o la qualitat, i hi hagi conseqüències de l'èxit o el fracàs, hi haurà un incentiu per manipular les dades o les circumstàncies per donar l'aparença de compliment”. En són exemple l'establiment d'objectius fàcils d'assolir, distorsionar els *outputs* per complir els objectius de procés més que no pas resoldre els problemes de fons, manca de rigor en els indicadors perquè evitin mesurar realment el fenomen que es pretén transformar, distorsió en l'anàlisi de resultats, etc.

Segons la tercera opció, sembla més sensat optar per **generar coneixement que permeti identificar bones pràctiques i inputs per millorar les polítiques i les intervencions públiques.**

Indicadors sobre bon govern

L'índex europeu de la qualitat del govern participa, com molts altres indicadors, en l'afirmació categòrica que un govern que exerceix la seva funció de forma neutral i imparcial, amb baixa corrupció, i que és eficaç en la gestió dels serveis públics (educació, salut, seguretat, etc.), és un factor decisiu en el desenvolupament socioeconòmic. Com diu el professor Villoria (2023): “Construir institucions de bona governança redueix la corrupció i assegura pau i estabilitat, a més de seguretat jurídica i, amb això, desenvolupament econòmic.”²⁾

Els professors Acemoglu, Johnson i Robinson han obtingut el Premi Nobel d'Economia 2024 precisament pels seus estudis sobre com **la fortalesa de les institucions influeix en la prosperitat relativa de les nacions.**

El fet que es parli de qualitat institucional i de bon govern denota que els darrers temps hi ha hagut una revaloració del paper de l'Estat i de l'impacte de les administracions públiques; però no de qualsevol administració, sinó de “bones administracions”. L'interès per les capacitats institucionals ha generat, en conseqüència, el desplegament progressiu d'una sèrie de mètriques per mesurar la qualitat de les institucions i de les polítiques públiques essencials.

Ara bé, l'elaboració d'indicadors pressuposa, prèviament, un coneixement precís³⁾ de l'objecte d'estudi, del fenomen que es vol estudiar. En canvi, en aquest terreny del bon govern ens movem en un àmbit de política bastant eteri, poblat de conceptes molt inconcrets: governança, bona administració, integritat, ètica pública, lluita contra la corrupció, govern obert, qualitat institucional, etc. En el cas del bon govern, no hi ha un consens sobre l'abast i els continguts (Campo García, M. E., 2018).⁴⁾

A Catalunya, hi ha una conceptualització particular del bon govern derivada de la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#). Sota aquest concepte, la Llei aplega:

- L'explicitació dels principis d'actuació i el seu desenvolupament mitjançant codis ètics i de bona conducta perquè els interessos públics siguin servits amb objectivitat, neutralitat i imparcialitat.
- La publicitat de les activitats, béns i interessos dels alts càrrecs i l'obligació d'observança del règim d'incompatibilitats, i també dels criteris de designació dels alts càrrecs (competència, qualificació i experiència professional).
- Els requeriments objectius que s'han de donar perquè l'activitat pública es porti a terme en les millors condicions i garanteixi uns serveis públics de qualitat: cartes de serveis, sistemes d'avaluació permanent

dels serveis i reconeixement del dret de la ciutadania de formular propostes i suggeriments.

- La simplificació normativa, la participació de la ciutadania en l'elaboració de disposicions reglamentàries i el dret de proposar iniciatives de regulació.

Tot i la dispersió de conceptes, el "bon govern" és reclamat insistentment. En general, els governs no compten amb un model de governança de referència, però progressivament hi va havent un consens sobre una bona part dels seus continguts: "[...] mientras que no existe un único modelo de gobernanza que reúna todos los requisitos del buen gobierno, existe sin embargo un fuerte consenso en torno al papel y significado de lo que serían instituciones efectivas, responsables e inclusivas para promover un desarrollo más igualitario y sostenible."⁵⁾

De manera progressiva, però, els conceptes es van precisant. Els organismes internacionals (en protecció d'algun instrument, tractat o acord), les organitzacions no governamentals (que inspiren i defensen principis i pràctiques reconegudes i acceptades de manera generalitzada), o els centres de recerca (que analitzen el bon govern i els seus desplegaments com a objectes d'estudi científic), contribueixen –a través d'avaluacions, estudis, informes, taules d'indicadors, etc.– a aclarir conceptualment què s'entén per "bon govern".

A la taula següent es presenta una selecció dels principals referents en la conceptualització i l'operativització mitjançant indicadors en matèria de bon govern, enfortiment de la integritat i lluita contra la corrupció:

Referències en matèria de bon govern, enfortiment de la integritat i lluita contra la corrupció:

Indicadors adreçats a governs:		
Organismes internacionals	<u>Nacions Unides</u> (NU)	<u>Coalició</u>
	<u>Consell d'Europa</u>	<u>Grup d'E</u>
	<u>Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic</u> (OCDE)	<u>Indicador</u>
		<u>Enquesta</u>
		<u>Guia de</u>
	<u>Banc Mundial</u> (BM)	<u>Indicador</u>
	<u>Comissió Europea</u>	<u>Informe</u>
	<u>Open Government Partnership</u> (OGP)	<u>Anticorr</u>
ONG	<u>Transparència internacional</u> (TI)	<u>Índex de</u>
		<u>Baròmet</u>
		<u>Índex d'i</u>
Centres de recerca	<u>Universitat de Göteborg / Institut de Qualitat del Govern</u> (QoG)	<u>Informe</u>
		<u>Índex eu</u>
	<u>Universitat de Gant</u>	<u>Índex ba</u>
Indicadors adreçats a empreses (poden ser públiques):		

Organismes internacionals	<u>Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic</u> (OCDE)	<u>Línies di</u>
		<u>Convenc</u>
		<u>Ètica ant</u>
		<u>Guia per</u>
		<u>Directriu</u>
	<u>Asociación Española de Normalización</u> (UNE)	<u>UNE-ISO</u>
ONG	<u>Transparència internacional</u> (TI)	<u>Índex so</u>
		<u>Índex d'e</u>

Una proposta d'indicadors des de Catalunya

La Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques (antecedent de l'actual Direcció General de Govern Obert) del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya, va impulsar un estudi, d'una banda, per **conceptualitzar i operacionalitzar** la política de bon govern (mirant d'aclarir els conceptes de bon govern, integritat i ètica pública) i, de l'altra, per identificar **indicadors per al seguiment i l'avaluació** de l'impacte d'aquesta política.

L'estudi es va encarregar a l'[Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques \(Ivàlua\)](#), que, al seu torn, el va encarregar al [Grup de recerca Aporia](#), de la Facultat de Filosofia de la Universitat de Barcelona. El document resultant inclou els conceptes i una taula d'indicadors. [6](#)

L'estudi destaca que els darrers anys hi ha hagut un creixement exponencial dels indicadors disponibles per fer seguiment de les activitats associades a les polítiques d'integritat, però que, alhora, hi ha una connexió dèbil entre aquestes activitats i els seus resultats en termes de salut democràtica. Reclama una teoria del canvi que expliciti com les polítiques de bon govern, ètica pública i integritat actuen com antídots del descrèdit generalitzat, i com desenvolupen eines que reformin les institucions per tal que veritablement estiguin al servei de la ciutadania, perquè, en conseqüència, aquesta hi pugui confiar.

Pel que fa a la precisió conceptual, estableix els paràmetres següents:

- Bon govern com a conjunt de principis i pràctiques que busquen garantir una administració pública íntegra i responsable, i alhora eficaç, orientada a satisfer les necessitats i els drets de la ciutadania.
- Integritat pública com a conjunt d'actuacions que garanteixen la prioritat dels interessos públics per sobre dels interessos privats.
- Qualitat institucional com a compliment del principi de publicitat de les activitats, béns i interessos dels alts càrrecs i l'obligació d'observança del règim d'incompatibilitats.
- Govern obert, centrat a desenvolupar la transparència i la participació ciutadana.

Finalment, ofereix una taula d'indicadors que la bibliografia científica ha identificat com rellevants, aterrada al context català i al marc conceptual esmentat més amunt. Les autores del document proposen un desplegament gradual d'aquests indicadors i la consolidació progressiva d'una teoria del canvi que permeti calibrar accions i resultats que impactin en la confiança en les administracions públiques i en els serveis públics per part de la ciutadania.

Nota de l'autor: Agraïixo a Victoria Escobar l'ajuda en la revisió i la presentació del text.

- 1) Villoria, Manuel (2023): [Total de empleo público en el gobierno nacional, VI Reunión de Expertos del Índice de Gobernanza Iberoamericano](#). Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- 2) Villoria, M. (2023).
- 3) Navarro, Mikel (2023): ["Los indicadores en la investigación académica"](#). *Orkestra Working Paper Series in Territorial Competitiveness*, núm. 2023-R03.
- 4) Campo García, M. E. (2018): ["Buen gobierno y confianza institucional"](#). *Dilemata*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, any 10 (2018), núm. 27, p. 55-71 [p. 56].
- 5) Campo García, M.E. (2018), p. 67.
- 6) Palacios, A.; Román, B.; Sáenz, B. (2024): *Indicadors per a l'avaluació de polítiques de bon govern*. Barcelona: Ivàlua.



Isidre Obregon Gomà

Analista de sector públic a la Direcció General de Govern Obert del Departament de Presidència