

## RESUM DEL SEMINARI I TAULA RODONA

# La implementació de la transparència a nivell local: un model comú a la Unió Europea?

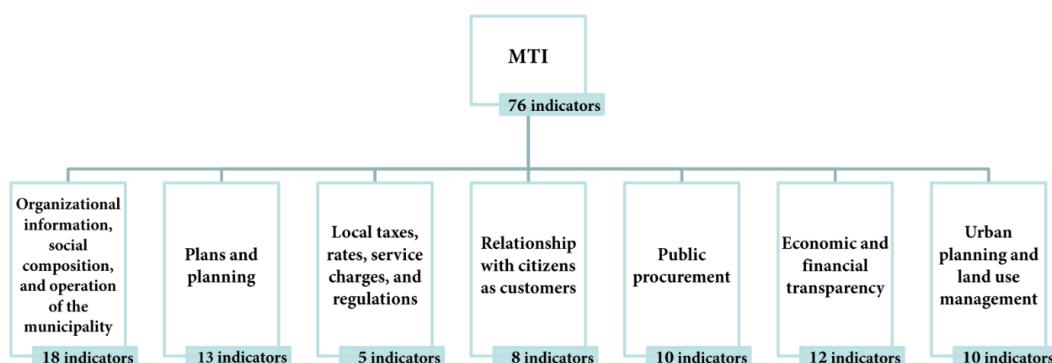
11 de març de 2019

El passat dilluns 11 de març de 2019 la Universitat Pompeu Fabra va acollir al seu campus de la Ciutadella un seminari internacional, en el marc d'una col·laboració amb l'Agència de Transparència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que va comptar amb la participació d'experts i acadèmics tant nacionals com europeus, amb l'objectiu de presentar diversos estudis en matèria de transparència així com per explorar noves vies de col·laboració, sota el títol de "La implementació de la transparència a nivell local: un model comú a la Unió Europea?"

Durant el seminari, i en primer lloc, el Dr. Nuno F. Da Cruz de la London School of Economics and Political Science (Regne Unit) va presentar un anàlisi institucional sobre la qualitat de la democràcia local. L'estudi va ser fruit de la col·laboració entre quatre universitats portugueses (Universidade do Minho, Universidade de Lisboa, Universidade de Aveiro i Universidade de Coimbra) i Transparència Internacional Portugal (Transparência e integridade) i tenia per objectiu establir un Índex de Transparència Municipal (Municipal Transparency Index – MTI) per avaluar els nivells de transparència dels governs locals de Portugal, el que s'espera que sigui la via per millorar la qualitat de la democràcia local a través de fomentar l'ús de les TICs, vetllar per l'*accountability* dels càrrecs electes i apoderar a la ciutadania per a una millor participació i monitoreig de la gestió municipal.

Cal destacar que l'estudi no considerava rellevants les obligacions legals a les que els municipis estaven sotmesos i que van crear un índex (l'MTI) amb 76 indicadors que cobrien 7 dimensions diferents del concepte de transparència, establint puntuacions a cada municipi en funció de si publicaven la informació determinada o no.

**TAULA 1. Índex de Transparència Municipal (MTI). Les 7 dimensions de la transparència.**



**Font:** Da Cruz, N. F. 2019. Presentació realitzada a la UPF.

Les possibles dificultats que implicava l'estudi eren que el fet de mesurar a través d'aquest índex la transparència no implica que la informació publicada per part dels governs locals sigui de qualitat, vertadera i entenedora.

Van repetir l'estudi durant l'any 2013, el 2014, el 2015 i el 2016, obtenint majoritàriament una millora per part dels governs locals pel que fa a la publicació d'informació. Posteriorment, van correlacionar els índex obtinguts per cada municipi amb el perfil socioeconòmic, la mida i l'activisme polític d'aquests, destacant una sobtada correlació negativa, inversa, entre una major transparència i un nivell d'estudis superior entre la població, quelcom que veuríem en comú més endavant amb l'estudi del Dr. David Ortiz Rodríguez de la Universidad de Granada (Espanya).

En segon lloc, la Dra. Maria Cucciniello, professora i investigadora de la Università Bocconi (Itàlia) va intervenir breument a través d'Skype per presentar-nos la seva recerca. Ha treballat amb el seu equip en la recopilació de literatura acadèmica publicada en revistes científiques sobre transparència en els darrers 25 anys per tal d'evidenciar l'auge de la recerca en transparència en els darrers 5 anys a arreu del món. També, va presentar dos estudis experimentals en els que a través d'una enquesta es volia detectar: 1) la correlació entre les polítiques de transparència (en quant poden contribuir a l'enteniment de les polítiques públiques i la política en sí) i el suport polític; i 2) l'impacte de la transparència en la formació de ciutadans amb més poder i informació, però sobretot més compromesos amb la seva ciutat. El debat posterior a la seva intervenció va posar de manifest una de les conclusions que ella mateixa va destacar: no és el

mateix publicar informació en un format entenedor (*high fluency format*) que en un que no ho és (*low-fluency format*).

En tercer lloc, el Dr. Jacint Jordana Casajuana i el Dr. David Sancho Royo, professors i investigadors de la Universitat Pompeu Fabra (Espanya) van presentar l'estudi realitzat en col·laboració amb l'Agència de Transparència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que després de l'anàlisi del marc legal o normatiu i de l'estructura administrativa o organitzativa (tenint molt present l'estructura de governança multinivell) va permetre'ls concloure que no podem parlar de l'existència d'un marc o model comú d'implementació de les polítiques de transparència a nivell local a la Unió Europea. Però també van presentar altres breus conclusions d'aquest primer anàlisi qualitatiu de la situació de 7 grans ciutats europees (Barcelona, Berlín, Brussel·les, Londres, Madrid, Milà i París): els països del sud d'Europa han implementat les polítiques de transparència en els darrers 5 anys, és a dir, més tard que la resta d'Europa i a més tendeixen a la creació de múltiples oficines especialitzades en la matèria, denotant que possiblement els països del centre i nord d'Europa tenen el concepte de la transparència més interioritzat en quant a l'actuació i la gestió pública dins l'Administració. També, es va constatar que la implementació de la transparència no només depèn del govern local, és a dir, està sotmesa a l'existència del context multinivell, tot i que hi ha diferències en funció del tipus d'estat ja que els estats unitaris acostumen a legislar molt més en nivells centrals o estatals, en comparació amb els estats federals, pel que juguen un paper clau en el desplegament organitzacional. Però, en general existeix una gran activitat i desplegament de polítiques en tots els casos analitzats i l'impuls inicial d'implementació encara es manté a Europa.

Fruit d'aquests resultats va sorgir el debat en torn a si la transparència es pot concebre més com a cultura política-administrativa que com a política pública o àmbit competencial i si el fet que les ciutats mediterrànies estiguin més especialitzades a nivell local implica que siguin més transparents. Per tant, hi ha la necessitat d'avaluar el rendiment institucional i de buscar alternatives que apostin per la internacionalització d'una cultura administrativa que promogui la transparència.

Posteriorment, el Dr. David Ortiz Rodríguez, professor i investigador de la Universidad de Granada (Espanya) va presentar l'estudi que ha realitzat sobre la transparència en matèria de sostenibilitat als portals web de 91 governs locals europeus de gran mida partint de la base de que la sostenibilitat s'ha convertit en un concepte indispensable per al sector públic fruit de les recomanacions internacionals, en particular per part de la Unió Europea, sobre la difusió de la informació sobre sostenibilitat. En l'estudi comparat, el focus estava en 9 països agrupats en 3

grups en funció de la seva cultura administrativa (que com l'estudi apunta sembla ser un factor condicionant de la transparència governamental): el primer grup format per Regne Unit i Irlanda, el segon grup format per Espanya i Portugal i el tercer grup format per Finlàndia, Suècia, Noruega, Dinamarca i els Països Baixos.

L'anàlisi estadístic partia d'una sèrie de variables independents de les quals s'observava la seva correlació amb l'existència de diferent informació publicada (memòria de RSC, informació genèrica, econòmica, social i mediambiental).

**TAULA 2. Les variables independents considerades en l'estudi sobre la transparència en sostenibilitat.**

### Variables independientes

	Variable	Definición	Fuente
Factores Poblacionales	Tamaño Poblacional	Población total del GL	Eurostat website
	Población Dependiente	Porcentaje de población (menor de 19 y mayor de 65) sobre el total poblacional	Eurostat website
	Población Inmigrante	Porcentaje de población inmigrante sobre el total poblacional	Eurostat website
Factores Socioeconómicos	Competencia Política	El gobierno del GI tiene mayoría o se gobierna en coalición	Web de cada GL
	Nivel Educativo	Porcentaje de graduados dividido total poblacional	Eurostat website
	Acceso a Internet	Porcentaje de habitantes con banda ancha sobre el total poblacional	Eurostat website
	Ratio de desempleo	Porcentaje de población desempleada	Eurostat website
Factores Financieros	superávit/déficit presupuestario	Diferencia entre gastos e ingresos presupuestarios	Web del Ministerio de Economía y Finanzas
	Deuda per cápita	Total deuda del GL dividido entre la población total	Web del Ministerio de Economía y Finanzas
	Presión fiscal	Suma de impuestos directos e impuestos indirectos	Web del Ministerio de Economía y Finanzas
Factores Legales	Antigüedad de la Ley de Transparencia (ALT)	Años desde la promulgación de la LLI	Centre for Law and Democracy
	Calidad Jurídica de la Ley (CJL)	Medida de la bondad del marco jurídico en relación a la LLI	Centre for Law and Democracy

**Font:** Ortiz Rodríguez, D. 2019. Presentació realitzada a la UPF.

L'estudi mostra que els governs locals europeus només publiquen a les seves pàgines web aproximadament el 50% de la informació, sense existir diferències significatives segons el tipus d'aquesta alhora que identifica factors que influeixen sobre la difusió d'informació sobre

sostenibilitat (com la qualitat de la llei, la mida de la població o el deute per càpita) i d'altres que mostren una correlació sorprenentment negativa (com el nivell educatiu o l'antiguitat de la llei).

I, com a conclusió, un cop més l'estudi suggereix que en el cas dels governs locals europeus la cultura administrativa és un factor condicionant de la transparència (en aquest cas sobre sostenibilitat).

Finalment, la Dra. Esther Pano Puey, professora de la Universitat de Barcelona i investigadora de la Fundació Ramón Pi i Sunyer (Espanya) va presentar els enfocaments i resultats de diverses línies d'investigació: des de l'anàlisi de l'impacte de les lleis de transparència en les institucions fins als canvis i dificultats amb els que es troben els governs locals catalans en termes de transparència.

Destaca l'estudi anual que realitza amb altres investigadors i membres de la Fundació Ramón Pi i Sunyer per encàrrec del Síndic de Greuges des de l'any 2016, en el que analitzen 2.400 entitats (la Generalitat de Catalunya, l'Administració local, consorcis i mancomunitats, universitats públiques, col·legis professionals, partits polítics i fundacions vinculades, fundacions i institucions sense ànim de lucre, entre d'altres) catalanes per veure els canvis que ha generat la implementació de la llei de transparència en termes d'organització, cultura i costos a través d'un qüestionari que els hi permet identificar aquests canvis. Estan preparant un projecte similar per als municipis espanyols de més de 50.000 habitants.

També estan analitzant la relació entre la informació pública a les pàgines web i l'*accountability* dels governs en funció de la visió que tenen ciutadans i experts.

D'altra banda, estan treballant en torn a la relació entre transparència, legitimitat i confiança a través de *focus groups*. Estan acabant de dissenyar aquest experiment per explorar la hipòtesi principal que tenen que és que sembla ser que la transparència pren sentit quan no hi ha confiança i que la fem servir per instar a sancions (formals i no formals), fent referència al que es coneix com a "punitive transparency" o "transparència punitiva."

### **TAULA 3. Exemple d'alguns dels paràmetres que analitza la Fundació Ramón Pi i Sunyer.**

	Generalitat			Ents públics Generalitat			Supramunicipals			Ents dependents supramunicipals			Més de 50.000 habitants		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Es disposa de web, portal de transparència amb informació	100	100	100	85,0	92	91,2	97,9	100	100	67,3	66,7	79,2	100	100	100
Portal de transparència al portal web		46,2	61,5	61,1	63,4	73,7	70,2	100	100	9,6	29,6	56,6	95,7	100	100
Cercador al web de l'ens		100	100		75,9	78,9		93,6	100		44,4	64,2		100	100
Menú o arbre de continguts		100	100		90,2	91,2		100	100		63	77,4		100	100
Mecanismes de contacte amb el ciutadà	100	100	100	80,5	85,7	90,4	97,9	95,7	100	63,5	61,1	75,5	100	100	100
Formulari general	84,6	100	100	63,7	55,4	62,3	80,9	80,9	80,9	34,6	44,4	56,6	100	100	100
Espai de propostes i suggeriments	92,3	100	100	31,0	18,8	25,4	76,6	87,2	93,6	19,2	16,7	22,6	95,7	100	100
Espai per fer sol·licituds vinculades a informació pública	53,8	100	100	20,4	11,6	33,3	25,5	78,7	80,9	0,0	16,7	13,2	60,9	91,3	95,7
Espai de consulta de propostes i suggeriments	7,7	100	100	0,9	2,7	1,8	4,3	6,4	6,4	0,0	1,9	1,9	4,3	13	52,2
Adreça electrònica general	61,5	30,8	61,5	66,4	70,5	82,5	89,4	89,4	97,9	57,7	57,4	66	87,0	91,3	100
Adreça electrònica alcalde, president o conseller	23,1	30,8		15,0	8	11,4	29,8	36,2	42,6	5,8	7,4	20,8	95,7	95,7	100

Font: Síndic de Greuges. 2018. "Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern." Disponible on-line a: <http://www.sindic.cat>

La Facultat de Ciències Polítiques i Socials us  
convida a la taula rodona

# La implementació de la transparència a nivell local: un model comú a la Unió Europea?

**Dia:** 11/03/2019

**Lloc:** Sala de graus A.  
Calsamiglia

**Hora:** 18:30h – 21:00h



## Ponents:

**Sra. Gemma Calvet i Barot**, directora  
de l'Agència de Transparència de  
l'Àrea Metropolitana de Barcelona

**Dr. Carles Ramió Matas**, UPF

**Dr. Rafael Jiménez Asensio**, consultor  
i professor de la Universitat Pompeu  
Fabra

**Dr. Jaume Magre Ferran**, professor de  
la Universitat de Barcelona

## Moderador:

**Dr. David Sancho**, professor de la  
Universitat Pompeu Fabra



**Universitat  
Pompeu Fabra**  
Barcelona

Facultat  
de Ciències Polítiques  
i Socials



**AMB**

Àrea Metropolitana  
de Barcelona

Posterior al seminari va tenir lloc una taula rodona amb el Dr. David Sancho Royo como a moderador i la Sra. Gemma Calvet i Barot, directora de l'Agència de Transparència de l'Àrea

Metropolitana de Barcelona, el Dr. Carles Ramió Matas, professor de la Universitat Pompeu Fabra, el Dr. Rafael Jiménez Asensio, consultor i antic professor de la Universitat Pompeu Fabra i el Dr. Jaume Magre Ferran, professor de la Universitat de Barcelona, com a ponents. L'acte va tenir lloc a la Sala de graus A. Calsamiglia de la Universitat Pompeu Fabra, al campus de la Ciutadella.

Al llarg de la taula rodona es van comentar els esforços i els reptes als quals s'ha hagut d'enfrontar (i ho segueix fent) l'Administració Pública, exposant exemples dels municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, que van portar a reflexionar sobre la necessitat de passar d'una "transparència translúcida" a una "transparència activa", en paraules del Dr. Ramió, de la necessitat que hi ha de trencar aquest mur que sembla tenir l'Administració Pública a l'hora de publicar segons quina informació.



**Font:** fotografia dels ponents de la taula rodona. D'esquerra a dreta: el Dr. Jaume Magre Ferran, el Dr. Rafael Jiménez Asensio, el Dr. Carles Ramió Matas i la Sra. Gemma Calvet i Barot.

També es van exposar els avenços fets durant els cinc anys de transparència que portem a Espanya (arrel de la legislació estatal) en els governs locals, igual que tot allò en el que encara hi ha molt marge de millora. El Dr. Jiménez Asensio definia aquests cinc darrers anys com uns anys de "llums i ombres" per als governs locals, uns anys que ens han dut a publicar cosses que han donat llum a aspectes que es desconeixien però que han tret també a la llum allò en el que l'Administració Pública és més reticent a fer públic.

Al llarg de la taula rodona va generar molt debat la presentació dels resultats de l'estudi que lidera el Dr. Magre en la Fundació Pi i Sunyer (que anteriorment la seva companya, la Dra. Pano, havia presentat al seminari) ja que exposaven la relació entre la transparència i la legitimitat, la

confiança i la representació, sent una relació sorprenentment inversa, és a dir, tot sembla apuntar que una major transparència no ens està conduint a atorgar més legitimitat o confiança ciutadana vers les institucions, sinó que s'està fent un ús punitiu de la transparència, s'està fent servir com a eina de càstig.

Finalment, després de diverses aportacions dels assistents i del debat generat entre els propis ponents es va tancar la sessió reflexionant sobre el rol que hi juguen les generacions més joves en la transparència, en que s'està treballant perquè puguin tenir una Administració Pública completament transparent en un futur però també en que s'espera que la valorin com una eina de legitimitat i confiança en la relació entre ciutadania i administració.