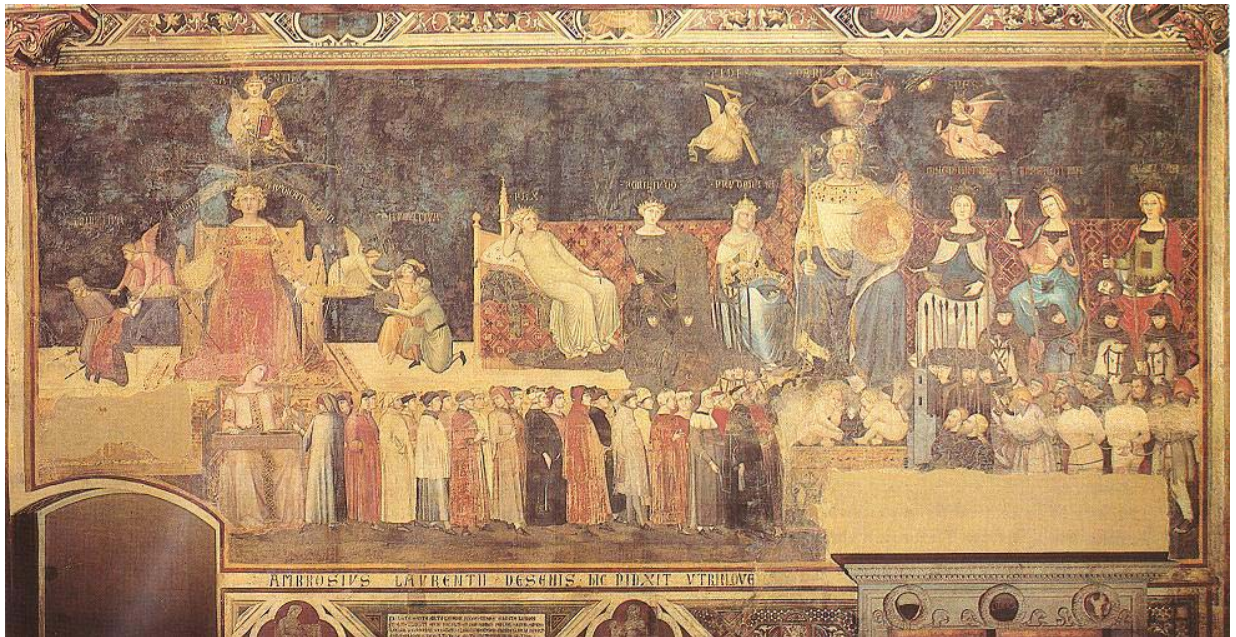


**BON GOVERN (GOVERNANÇA) I TRANSPARÈNCIA**

**LA RENDICIÓ DE COMPTES (ACCOUNTABILITY) EN UNA SOCIETAT AVANÇADA. EXIGÈNCIES PER A LES UNIVERSITATS**

**Resum Executiu**



Fresc *Allegoria del Bon Govern* d'Ambrosio Lorenzetti, 1338-40  
Palau Pùblic de Siena



Fresc *Allegoria del Mal Govern* d'Ambrosio Lorenzetti, 1338-40  
Palau Pùblic de Siena

## 1. LA RENDICIÓ DE COMPTES EN UNA SOCIETAT AVANÇADA

### 1.1 Una introducció als principis de rendició de comptes

L'objectiu inicial d'aquest informe és impulsar els mecanismes de rendició de comptes i fomentar-ne l'aplicació. L'informe se centra principalment en l'àrea del poder públic i en l'àmbit de tots els organismes de l'administració que estan finançats amb fons públics. En la segona part s'aborda l'objectiu específic d'aquest informe, l'impuls de la rendició de comptes a les universitats públiques.

Poden plantejar-se tres àrees de rendició de comptes: a les organitzacions públiques, a les organitzacions intermèdies de la societat i a les empreses.

La primera àrea correspon a les organitzacions públiques i a les agències independents que depenen del finançament públic. La seva actitud històrica ha estat la d'ésser poc favorable a la rendició de comptes, la qual cosa es tradueix en què el ciutadà percebi aquesta actitud com a una tendència voluntària a la opacitat.

La segona àrea de la rendició de comptes afecta al conjunt d'organitzacions intermèdies de la societat, com són fundacions, associacions i organitzacions no governamentals. La major transparència i responsabilitat en les seves actuacions millorarà la seva legitimitat i la seva acceptació social.

Per últim, la tercera àrea es refereix a l'àmbit de les empreses a través de l'anomenada "responsabilitat social de les accions de les empreses", que afecta no només als accionistes sinó també a tots aquells ciutadans que es veuen afectats per les seves decisions.

Les bases de tota rendició de comptes estan en el desenvolupament d'un seguit de principis bàsics:

- a) la **conducta ètica** i un **comportament adequat** a través de l'establiment de determinats codis.
  
- b) uns **sistemes d'informació que subministrin dades comprensibles, assequibles i transparents** i que permetin als ciutadans **identificar els beneficis socials que produeixen les polítiques**.
  
- c) La **voluntat política de dur a terme el desenvolupament d'aquests principis** que permetin un canvi en la gestió pública i en l'elaboració de les polítiques públiques per afavorir la innovació.

Tots els instruments de rendició de comptes només són eficaços si existeix el compromís d'una societat per desenvolupar-los i a la vegada, si existeix un procés de liderat que els impulsi i consolidi.

La voluntat política dels governs i dels responsables de les organitzacions per liderar un procés de rendició de comptes, de major transparència, informació i identificació dels beneficis socials que es produeixen, és la condició bàsica per al seu desenvolupament.

Una qüestió important en tota rendició de comptes és el paper que juga la societat civil. Cal aconseguir que s'impliqui en aquest procés, i per a això se li ha de facilitar el camí elaborant una informació assequible i comprensible. Al mateix temps, se l'ha de comprometre en el procés de difusió d'aquesta a través del seu teixit associatiu i a través de la participació dels mitjans d'informació que puguin difondre-la.

## 1.2 Consideracions inicials sobre la governança

A la majoria de les societats democràtiques modernes s'estan introduint innovacions en la forma en què es governa. L'objectiu és millorar el compromís que els governs tenen amb la societat.

El bon govern o governança (good government or governance) comprèn les tradicions, institucions i processos que determinen com el poder públic és exercit, com els ciutadans utilitzen la seva veu i com les decisions es prenen d'acord amb l'interès general.

La rendició de comptes és un principi del bon govern o governança, junt amb la participació, transparència, responsabilitat i visió estratègica. És el requeriment a una organització, tant pública com privada, per explicar a la societat les seves accions i acceptar-ne consegüentment la responsabilitat. La rendició de comptes és alhora un bon instrument per resoldre els problemes de governabilitat o govern corporatiu de les institucions i organitzacions.

La realitat social ens demostra que molta gent pensa que el progrés social no està lligat al creixement de forma exclusiva, sinó a la necessitat d'un camí de desenvolupament de qualitat. En aquest sentit, la qualitat de les intervencions públiques depèn de la qualitat de les institucions democràtiques i del seu bon govern a través dels principis de transparència, participació i rendició de comptes (accountability).

Els principis del bon govern.

1. accés a la informació, consulta i participació activa dels ciutadans
2. transparència
3. orientació cap al consens
4. rendició de comptes i responsabilitat
5. equitat, eficàcia i eficiència
6. visió estratègica

Aquests principis permeten implicar més als ciutadans en l'esdevenir de la societat.

La rendició de comptes és, així mateix, un bon instrument per resoldre els problemes de governabilitat de les institucions i organitzacions.

En el nostre país la necessitat d'establir mecanismes de rendició de comptes es fa del tot necessària, en la mesura que existeixen certs trets propis que accentuen encara més la necessitat d'aquests mecanismes de valoració i difusió de la informació. En primer lloc, hi ha un clar biaix per part dels responsables de la gestió pública a patrimonialitzar la gestió dels recursos públics. En segon lloc, cal contraposar la gestió del "poder pel poder" respecte del "poder per a un projecte".

### 1.3. Informació, transparència i participació: motors de l'impuls

En els darrers anys s'han plantejat accions polítiques tendents a millorar la qualitat de la democràcia i sobretot dels organismes dependents de l'Estat i dels seus respectius governs.

L'OCDE i d'altres organismes internacionals amb diferent intensitat, vénen impulsant des de fa diversos anys programes sobre governabilitat tant per als països desenvolupats amb sòlides democràcies com per als països menys desenvolupats, on els fonaments democràtics són poc estables i la corrupció és un greu problema.

A l'esfera de la vida pública, la rendició de comptes està sent desenvolupada principalment als països anglosaxons i recentment ha rebut un impuls inicial al si de la pròpia UE.

Mereixen especial atenció les polítiques públiques que s'estan implantant al Regne Unit, Estats Units o Canadà. L'administració pública britànica està sent reformada en profunditat a través de codis ètics, processos públics de selecció en els càrrecs i anàlisi de la raó d'ésser de les agències. El govern nord-americà, des de la promulgació de la Llei d'Actuacions i Resultats el 1993, està implantant un extens programa de rendició

de comptes a tota l'administració federal per fer-se responsable de les seves decisions davant els ciutadans.

Així mateix, el juny del 2001 la Comissió Europea ha iniciat un procés obert de millora del bon govern o governança de la UE, a través de l'elaboració d'un Llibre Blanc que ha sotmès a discussió pública de tota la societat europea per establir un govern més democràtic de la UE.

La UE estableix en el seu informe cinc principis bàsics que han de facilitar una millora del compromís social i crear una cultura de consultes i diàleg per reforçar la legitimitat de les poètiques públiques.

Els cinc principis són:

- **OBERTURA** de les institucions europees, que han de treballar més amb els estats membres i han de fer servir un llenguatge accessible per al públic en general;
- **PARTICIPACIÓ**, de la societat en les polítiques comunitàries per afavorir-ne la qualitat, rellevància i eficàcia;
- **RENDIMENT DE COMPTES**, cada institució comunitària ha d'explicar i fer-se responsable del que fa a Europa, i ha d'aclarir el rol que juga en el procés legislatiu i executiu;
- **EFICÀCIA**, la política ha de ser efectiva i oportuna, els objectius han de ser clars i cal avaluar el seu impacte futur així com la seva accessibilitat; i finalment,
- **COHERÈNCIA**, les polítiques han de ser fàcilment comprensibles i coherents, i això requereix liderat polític i un fort compromís per garantir un enfocament lògic dins un sistema complex.

#### 1.4. Un sector públic orientat a resultats

El rol del govern és crear un entramat institucional que faci possible la competència en la provisió de béns públics i que dugui a terme la gestió de tot el procés de rendició de comptes.

L'objectiu és millorar la gestió i el finançament públic així com les decisions polítiques, fent més transparents els beneficis públics que es produeixen i obtenen els ciutadans. Els instruments són: **dades de qualitat, un camp adequat per competir i incentius que promoguin l'eficiència** en l'ús dels diners dels contribuents.

Una **estructura institucional flexible** que afavoreixi la transparència i la rendició de comptes així com una **orientació a resultats i no només a processos** permetran, d'una banda, reformar la gestió i suprimir serveis innecessaris, i d'una altra, orientar-se cap al mercat promovent la competència, la innovació i la satisfacció de la demanda social.

### ***Conducta comportament ètic***

En primer lloc, s'han d'establir els principis bàsics que guiïn la conducta en totes les actuacions públiques. Això permet elaborar:

- a) codis de conducta per regir el comportament dels diferents organismes i agències públiques.
- b) arribar a establir sistemes d'audiència pública per a l'elecció de càrrecs públics.

A Anglaterra el "Committee on Standards in Public Life" ha determinat set principis que han de guiar la conducta de l'administració pública i les diferents agències del govern a l'hora de retre compte de les seves accions i decisions al públic.

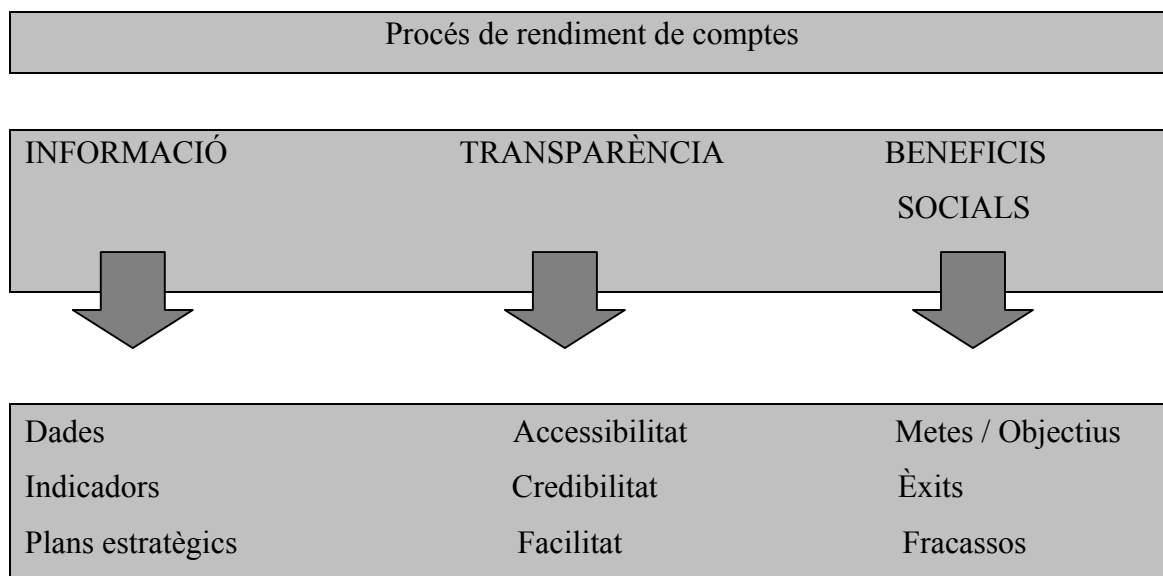
Els set principis són:

- **ALTRUISME**, cal actuar únicament en termes d'interès públic.
- **INTEGRITAT**, no podem deixar-nos influenciar pels individus i les organitzacions a l'hora d'acomplir les obligacions públiques.
- **OBJETIVITAT**, cal guiar-se pels mèrits a l'hora de realitzar nomenaments públics, contractes i recomanacions i premis individuals
- **RENDICIÓ DE COMPTES**, davant de la societat de les accions i de les decisions i sotmetre's a l'escrutini públic més apropiat
- **OBERTURA**, les decisions i accions han d'ésser el més transparents possibles i només s'ha de limitar la informació quan existeixen raons més clares i d'un rang més elevat en l'interès públic.
- **HONESTITAT**, declarar qualsevol interès privat relacionat amb les obligacions públiques i adoptar decisions que resolguin aquest conflicte en la direcció de protegir l'interès públic.
- **LIDERAT**, cal promoure i recolzar aquests principis, liderant-los i essent-ne exemple.



### *Transparència, qualitat informativa i beneficis socials*

Un segon element de l'entramat és el desenvolupament de sistemes de recollida i anàlisi de la informació que permeti de valorar els resultats obtinguts. Els criteris bàsics que cal establir han de guiar-se pels principis bàsics d'informació, de transparència i d'identificació dels beneficis públics que produeixen.



En primer lloc, **la informació** s'ha d'elaborar mitjançant sistemes de recollida i anàlisi d'aquesta, això ens planteja:

- Seleccionar les dades adequades
- Elaborar indicadors d'actuació i rendiment
- Establir plans estratègics d'activitat i rendiment

En segon lloc, la **transparència** del procés suposa avaluar com s'informa a la societat sobre els resultats que es produeixen. Les qüestions que es plantegen són:

- L'accessibilitat i facilitat per identificar l'informe anual de l'agència o organisme públic.
- La possibilitat que qualsevol persona pugui llegir-lo i interpretar-lo.
- La credibilitat i veracitat de les dades que analitzen els canvis i resultats.
- L'anàlisi de les dades dins del context institucional en el qual s'actua.

En tercer lloc, cal que s'identifiquin els **beneficis públics** obtinguts per les accions de l'agència o departament administratiu. Les qüestions a examinar són:

- Les metes i els objectius, que han de plantejar-se com a resultats.
- Les mesures de rendiment i canvi, que han d'estar centrades en els resultats i activitats.
- Com les accions contribueixen a assolir els objectius generals de l'Estat.
- La vinculació de les metes i els resultats als costos produïts.

Metodologia per identificar els beneficis socials:

1. Primer pas: el resultat. **Quina qüestió cal examinar i quin és el resultat que se n'espera?**

S'ha d'identificar amb claredat l'objecte de l'examen, què es vol analitzar i quin és el resultat obtingut. Cal determinar quin és el marc legal, regulador, administratiu i estatutari que permet produir el resultat i si aquest resultat és consistent amb la meta original.

2. Segon pas: l'agència o organisme responsable. **Qui és responsable?**

Cal identificar amb claredat qui és el responsable inicial de l'output i quines altres activitats públiques impacten sobre aquest producte.

3. Tercer pas: el programa. **Com s'està produint?**

Cal donar resposta a la pregunta respecte de com s'està produint l'output, així com els fons públics que fa servir i d'on procedeixen.

4. Quart pas: els resultats. **Són efectius els resultats?**

A través de l'informe anual i altres dades disponibles, cal determinar l'efectivitat dels resultats i el progrés que es produeix en la seva consecució. Cal que aquesta informació sigui examinada en audiència pública.

5. Cinquè pas: costos i beneficis. **Quin és el millor valor?**

Cal valorar adequadament els costos i els beneficis del programa, així com comparar-los amb altres actuacions.

6. Sisè pas: reassignació. **Quins canvis donen els majors beneficis?**

Fent servir les dades del pas anterior es pot arribar a establir una classificació dels programes d'acord als beneficis socials que produeixen i donar propostes de reassignació de recursos.

7. Setè pas: oportunitat. **Quins beneficis es perden amb el status quo existent?**

La determinació dels beneficis òptims pot ajudar, d'una banda, a avaluar els beneficis que es perden si es manté l'actual status quo existent, i d'una altra, a qüestionar si és necessari procedir a modificar els processos seguits.

### ***Capacitat de liderat i de conduir el canvi***

La rendició de comptes permet disposar de la informació adequada per identificar les solucions necessàries d'acord amb els problemes i perspectives de futur. Permet també capitalitzar aquesta informació, en establir les diferents oportunitats per millorar les polítiques i els processos futurs.

El liderat polític ha de ser **un compromís públic i explícit**, que permetrà impulsar i regir aquests processos de rendició de comptes i afavorirà l'eficiència dels instruments proposats. Però a més, el contrapunt d'un liderat explícit i entès per la societat és que **pot tenir una acollida favorable i una compensació poètica i social**, sempre i quan sigui un compromís comprensible i transparent.

**Cal establir que tota agència o organització pública tingui l'obligació d'elaborar el seu pla estratègic, on es determinin les seves metes i objectius, s'estableixi el mesurament del seu output, les estratègies a seguir i els indicadors per mesurar l'eficiència. Però cal focalitzar la responsabilitat en una figura concreta que lideri el procés de forma transparent i creïble.**

#### 1.5. El paper de la societat en l'anàlisi de la informació

La rendició de comptes necessita comptar amb un **segon nivell de control dels seus propis resultats. Es tracta de donar protagonisme a les organitzacions intermèdies perquè analitzin la informació de forma independent.**

S'ha d'incentivar que els grups intermedis analitzin la qualitat dels informes que planteja la rendició de comptes de les respectives institucions i, alhora, que aquests grups estiguin motivats en facilitar l'interès general amb la seva acció d'avaluació i estímul de la solidaritat a la societat.

**Per tant, cal que aquests organismes intermedis tinguin capacitat, voluntat i facilitat per actuar i exercir la seva veu.** La condició necessària és que el teixit associatiu reuneixi les condicions adequades de qualitat i els mitjans de comunicació gaudeixin de l'adequada independència.

La difusió dels instruments de rendició de comptes s'ha d'establir a través dels grups intermedis de la societat, dels experts independents multidisciplinars, analistes i creadors d'opinió.

D'una altra banda, els mitjans de comunicació han de jugar el rol de propagadors de la necessitat que té una societat de rendir comptes i d'exigir al sistema polític que promulgui les lleis i els incentius necessaris per promoure aquest tipus d'actuacions.

La difusió dels resultats obtinguts ha de ser un fet normal, habitual i previsible, de la mateixa manera que els mitjans de comunicació informen anualment dels resultats econòmics de les empreses. Les noves tecnologies de la informació i la comunicació permeten facilitar l'accés a aquest tipus d'informació, i el seu ús com a mitjà per difondre-la ha de ser promogut i estimulat pels governs.

Per tal d'implicar els ciutadans en el procés d'elaboració de les polítiques i assolir l'èxit en els processos de subministrament de la informació, d'estímul de la consulta i participació activa, l'OCDE planteja un seguit de principis orientadors de les accions a desenvolupar.

Els deu principis que implicaran els ciutadans en la participació:

- **COMPROMÍS.** Cal un liderat i un fort compromís en tots els nivells de gestió i decisió, en termes d'informació, consulta i participació activa.
- **DRETS.** Els drets dels ciutadans a l'accés a la informació, a plantejar propostes i a la participació activa han d'estar fermament assentats, així com les obligacions del govern a respondre a aquestes exigències. Si existeixen institucions independents de supervisió, millora l'eficiència d'aquests drets dels ciutadans.
- **CLAREDAT.** Els objectius de la informació, consulta i participació han d'estar clarament definits.
- **TEMPS.** Per tal de donar entrada a una gamma ampla de solucions i elevar la probabilitat d'èxit en la seva implantació s'han de posar de seguida en pràctica aquests mecanismes de consulta i cal contemplar terminis suficientment llargs perquè la participació sigui eficaç.
- **OBJECTIVITAT** de la informació i accessibilitat de la mateixa.
- **RECURSOS** per dur a terme aquestes actuacions i accions.
- **COORDINACIÓ** entre tots els nivells de govern, sense limitar la capacitat d'innovació i flexibilitat dels diferents organismes.
- **RENDICIÓ DE COMPTES.** Un procés d'informació, consulta i participació activa ha de ser obert, transparent i escrutable des de l'exterior.
- **AVALUACIÓ.** Els governs requereixen d'eines, informació i capacitat per avaluar la seva acció en el subministrament d'informació, la conducció de consultes i l'atracció de la participació dels ciutadans. Els governs han d'adaptar-se a les noves necessitats derivades dels continus canvis.
- **CIUTADANIA ACTIVA.** Cal crear consciència, enfortir l'educació cívica i les actituds dels ciutadans, i recolzar la creació de capacitats dins de les organitzacions de la societat civil.

## 2. LA RENDICIÓ DE COMPTES A LES UNIVERSITATS.

### 2.1 Responsabilitat i autonomia universitària

Entre els principis establerts per l'anomenat missatge de Salamanca (març 2001), continuació de la Declaració de Bolonya (1999) i destinat a perfilar l'espai europeu d'ensenyament superior, destaca el principi d'**autonomia amb responsabilitat**.

Per preservar els valors centrals de les institucions europees i per adaptar-se ràpidament als canvis accelerats, les universitats necessiten autonomia. Però, a la vegada, han d'actuar amb responsabilitat a l'hora d'elaborar les seves estratègies, definir les seves prioritats docents i de recerca, assignar recursos, desenvolupar els seus currículums i fixar els seus criteris d'admissió.

La diversitat de les noves tasques que han d'emprendre, determinades per les seves relacions amb l'entorn econòmic i la competència en l'espai universitari europeu, exigeix capacitat de liderat, una normativa flexible, capacitat de gestió administrativa i un finançament adequat.

Els principals objectius d'un sistema d'avaluació de la qualitat universitària són:

- Facilitar la millora i la innovació de les institucions universitàries.
- Ésser responsable i facilitar el rendiment de comptes tant davant la seva pròpia comunitat universitària com davant el govern, el públic i altres ciutadans que comparteixen interessos amb la universitat, que són responsables directes dels fons i hi participen.
- Donar informació pública per facilitar l'elecció de centres, afavorir les comparacions i ajudar a la mobilitat.
- I per últim, oferir informació sobre les decisions financeres directes o indirectes.

La rendició de comptes incorpora els següents nivells d'informació i explicació:

- **La missió, objectius i instruments establerts per la universitat.** Cal respondre a les preguntes respecte els criteris d'elecció d'uns instruments en front d'altres, establir com s'han definit i per què i com es duran a terme.
- **Cal analitzar l'eficiència de l'organització i dels sistemes de gestió del coneixement, mitjançant indicadors de mesura.** Per això, cal determinar els diversos inputs del sistema: gestió i política universitària, personal docent i de recerca i personal administratiu, estudiants, fons i infraestructures així com avaluar el procés de producció a través dels plans d'estudi. Els projectes de recerca i els serveis oferts a la comunitat.
- **Cal desenvolupar estratègies de comunicació mitjançant la transparència, la identificació dels beneficis públics i el plantejament de plans de futur.** Aquests beneficis públics es mesuren a través dels graduats, de la producció científica realitzada i de la transferència de coneixements i serveis entre la universitat i la societat.

Com fer la rendició de comptes?

Primerament, oferint una **informació transparent**, accessible i comprensible per qualsevol persona no experta en la matèria. La transparència ha de ser definida sota els principis d'obertura, accessibilitat i honestedat. Els instruments són la memòria anual, els informes del Rector i el desenvolupament dels plans de qualitat i d'avaluació.

En segon lloc, la universitat ha d'**identificar els beneficis socials** que produeix en assolir les seves principals funcions formatives, de recerca, i de transferència social i de coneixements. En formació i educació a través de: les dades sobre rendiment de les diferents titulacions, de l'esforç requerit a l'estudiant, del grau d'inserció laboral i de la

qualitat del seu cos docent. En l'àrea de la recerca i producció científica, han de ser accessibles i comprensibles l'accés a les dades sobre la capacitat investigadora dels seus equips i centres de recerca, com també el seu impacte en la producció científica i el volum d'ingressos que genera la transferència de tecnologia i la recerca. Per últim, ha de plantejar quines contribucions més destacades es produeixen en termes de millora de la sostenibilitat, quines relacions estableix amb l'entorn regional i quin és l'impacte de la seva activitat sobre el desenvolupament econòmic.

Finalment, la universitat ha d'identificar en el seu pla estratègic la voluntat i **capacitat de liderat** per dur a terme els canvis necessaris que facilitin la innovació de la seva organització i avaluar cada any les diferents passes que s'estan fent en aquesta direcció. Si la universitat no explica la seva capacitat per planejar el seu futur, planteja les restriccions amb les que s'enfronta, utilitza les vies de diàleg adequades i cerca solucions, no estarà fent servir adequadament la seva autonomia i no es mostrarà responsable.

## 2.2. La rendició de comptes a les diverses universitats europees

La rendició de comptes com a concepte s'està desenvolupant de diverses formes a les diferents universitats europees. Països com Regne Unit i els països nòrdics estan impulsant des de fa anys mecanismes de mesurament de la qualitat del sistema universitari i ara estan subministrant aquesta informació de forma transparent, assequible i comprensible per a la societat. La qualitat del sistema universitari, o individualment les diferents organitzacions, s'han de transmetre mitjançant un llenguatge fàcil i comprensible, i no sempre societat i universitat fan servir el mateix llenguatge. Els usuaris de les universitats tenen el seu propi concepte de qualitat, allò que podríem anomenar qualitat percebuda, es tracta per tant de generar un marc adequat de relació i participació entre la universitat i la societat.



En aquest informe s'han recollit tres exemples diferents de rendició de comptes a les universitats. En el cas anglès paga la pena destacar com els principis que han de regir la vida pública són explicitats per la Universitat de Cambridge a l'hora d'explicar el funcionament dels seus òrgans de govern. Així mateix explica a la societat les seves fites en temes de recerca i descriu les taxes de rendiment acadèmic i el nivell d'inserció laboral dels seus estudiants. La Universitat de Warwick planteja consideracions similars. L'accessibilitat d'aquests informes és elevada, sempre disponibles a la xarxa sota la qüestió: Com treballa la universitat?

Les universitats nòrdiques, totes elles públiques, estan afectades per la reforma de la gestió pública que s'està portant a terme basada en la descentralització, la gestió per objectius, l'enfortiment del liderat intern i l'avaluació i rendició de comptes. El sistema establert es basa en un conjunt d'indicadors, els nivells assolits i el rendiment acadèmic. Es tracta que la societat pugui escollir el centre universitari que més li convingui. Novament l'accessibilitat és elevada i fàcil a través de la xarxa.

Per últim, les universitats catalanes estan començant a implantar principis de rendició de comptes. La política universitària catalana ha creat els instruments inicials a través dels contractes programa que signen les universitats amb l'administració i a través de la creació d'una agència que avalua la qualitat del sistema universitari. Dins d'aquest esquema algunes universitats catalanes estan oferint informació sobre determinats indicadors d'actuació. No obstant, cal aprofundir més en aquesta línia, des de les pròpies universitats i des de la societat exigint una informació més clara, comprensible i transparent per poder avaluar el funcionament d'aquestes. Això ha de permetre un millor procés de selecció a l'hora de triar el centre docent o d'establir les empreses i la societat relacions amb la universitat.



Fresc *Efectes del Bon Govern* d'Ambrosio Lorenzetti 1338-1340  
Palau Públic de Siena



Fresc *Efectes del Mal Govern* d'Ambrosio Lorenzetti 1338-1340  
Palau Públic de Siena