

# Bon govern i transparència

*Joan Ridao*

Una societat que vol ser competitiva en l'esfera internacional, ambiciosa en els seus objectius col·lectius i eficient en la utilització dels seus recursos públics ha de comptar amb un sistema polític i administratiu gestionat per responsables electes i professionals que respectin en tot moment els principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent de comptes en la seva gestió.

És des d'aquesta perspectiva des de la qual cal plantejar, en totes les instàncies polítiques, el reforçament de la qualitat democràtica del sistema polític i administratiu i fer més transparent la gestió dels seus organismes i institucions. Això ha de ser vist com un esforç per a la realització dels valors d'una societat i d'una cultura democràtiques segures de si mateixes, que tenen una visió positiva de les seves capacitats i una percepció optimista de les seves possibilitats de futur en una societat en canvi permanent.

El sentit, universalment acceptat, de l'expressió *transparència i bon govern*, s'entén com el conjunt d'activitats tendents –en una societat avançada– a la rendició de comptes, mitjançant l'avaluació de les institucions, tradicions i processos que determinen com s'exerceix el poder, com els ciutadans utilitzen la seva veu participant en l'adopció de les decisions públiques i com aquestes decisions es prenen d'acord amb l'interès general.

## ELS VALORS

Dins del que s'entén per «transparència i bon govern en una societat avançada», que no es pot limitar a una estricta rendició de comptes –*accountability*– sinó que va més enllà i s'entén cap a aspectes clarament estructurals. Per aquesta raó, la consideració de la funció, dels actors, de les accions i de la transparència, van precedits d'una referència als valors que han d'informar el bon govern.

Podem afirmar que vivim en una societat notablement abocada a la valoració de l'èxit mesurat en diners, disposada a tolerar l'hàbit de la trampa i en la qual, a més de l'impacte de quaranta anys de dictadura que va deixar com a pitjor herència el convenciment que les lleis no s'havien d'acatar ni de complir, es va

Joan Ridao i Martín és llicenciat en Dret i doctor en Ciència Política i de l'Administració. Ha estat professor de Dret Constitucional (Universitat Rovira i Virgili). Ha publicat, entre altres, *Les contradiccions del catalanisme* (L'Esfera dels Llibres, 2005). Actualment és portaveu d'ERC al Parlament de Catalunya.

L'ESPILL

produint també una pèrdua d'autoritat moral, i amb ella, la minva de confiança en institucions socials tradicionals bàsiques (escola, poder polític, poder judicial...). En aquesta societat, la proposta d'articular pautes o criteris de bon govern esdevé, d'una banda, especialment pertinent, però de l'altra, particularment difícil.

No es tracta només de formular propostes legislatives, reglamentistes o ètiques dirigides a les administracions, sinó que el que és necessari i imprescindible és impulsar el convenciment individual i col·lectiu d'un canvi de paradigma on els dirigents polítics i socials han d'esdevenir referents positius. Alguns elements que són a la base d'aquesta diagnosi serien els següents.

L'escola ha deixat de ser el lloc prioritari de dipòsit i transmissió del coneixement i dels valors. Al mateix temps, cal tenir en compte que l'educació ha deixat de ser, en part, una etapa en la vida de la persona per a esdevenir un procés continuat i constant.

La desafecció cap als partits i el descrèdit de la política tenen el millor indicador en les xifres reals d'afiliació i en la participació electoral. Al mateix temps, es constata que aquesta desafecció es canalitza en sentit positiu en la preocupació envers els afers públics cap a formes i dimensions diverses, com poden ser la vinculació a ONG o la participació en xarxes i moviments socials de tot tipus.

La confiança en la justícia i en els jutges, i en la independència i objectivitat del poder judicial, tampoc són referents que donin confiança a la societat i credibilitat a la justícia.

L'allau d'informacions de tota mena que ens bombardeja sistemàticament i constantment, sense capacitat ni temps per a ordenar-ne els continguts, ponderar-ne la

font i valorar-ne la significació, així com per a diferenciar què és informació i què és opinió, contribueix en gran mesura a la indiferència, a la passivitat i al fals refugi en la individualitat.

## PER LA MILLORA DE L'ADMINISTRACIÓ

UN PACTE PÚBLIC ENTRE  
LES ADMINISTRACIONS I LA CIUTADANIA  
PER UNA CULTURA CIUTADANA  
QUE REBUTGI LES PRÀCTIQUES  
DESVIADES DE L'INTERÈS GENERAL

Per a l'aprofundiment i la millora en el bon govern i la transparència no n'hi ha prou amb un catàleg de propostes i recomanacions; aquest s'ha de fer i esdevindrà útil si alhora el Govern, amb la participació informada i efectiva de la ciutadania proposa un ampli acord amb les entitats i la ciutadania que comprometi totes les parts i s'impliqui a fons en:

1. La definició de valors de ciutadania i la defensa constant d'aquests valors en el seu discurs i en la seva acció, i doncs fer-los coherents i conseqüents.

2. L'adopció de mesures en cascada, promotores d'aquests valors, en tots els ministeris, les conselleries, les empreses públiques i altres ens, que en depenen, així com en la resta d'administracions públiques.

3. La formació de tots els treballadors públics en aquests valors i en la seva pràctica.

4. La recerca de la complicitat amb tots els sectors socials en aquesta defensa, amb particular atenció als mitjans de comunicació tant públics com privats. La inclusió d'aquests valors en tots els acords que promogui.

CRITERIS QUE HAN D'ORIENTAR  
LES ACTUACIONS  
DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

*Gestió pública*

Fer pública una estratègia global sobre la forma més idònia per a gestionar cada tipus de servei o activitat de la seva competència, amb el benentès que l'opció escollida en cada cas valorarà els criteris de responsabilitat pública i d'eficiència, garantint sempre l'audiència o participació dels usuaris i la transparència en l'apreciació dels avantatges i inconvenients que presenten cada una de les opcions ponderades. Conseqüentment, els governs, i també les administracions locals, haurien de fer una relació exhaustiva de tots els serveis i funcions que presta l'Administració, indicant-ne en cada cas la forma de gestió o de prestació i la seva justificació.

Generalitzar la figura de la *Carta de Serveis* a totes les administracions públiques, organismes, empreses i, en especial, als serveis prestats directament com els externalitzats, i formalitzar-hi compromisos concrets i tangibles de prestació, dins de terminis i nivells de qualitat garantits, de manera que qualsevol incompliment d'aquests compromisos hauria de generar la corresponent compensació o indemnització. Les cartes de serveis hauran de servir per a posar en relleu el cost i la importància del servei, així com la responsabilitat dels seus usuaris.

Cal elaborar indicadors d'eficàcia i d'eficiència dels serveis i dels procediments que gestionen o tramiten l'Administració i les seves empreses. Sotmetre sistemàticament a programes d'auditoria externa de gestió tots els serveis i procediments, a fi de detectar-

hi disfuncions i oportunitats de reforma, incorporar-hi els nous avenços i millorar-ne l'eficàcia, l'agilitat i la transparència. Conseqüentment, cal adoptar mesures de responsabilitat, i, si cal, sancionadores, per evitar ineficiències i mal funcionament de l'Administració. Seria positiu, doncs, emmirallar-se en els models escandinaus, no sols amb un control financer o comptable, sinó també d'eficiència.

Cal establir criteris clars sobre quina tipologia de feines requereix contracte laboral i quina requereix nomenament de funcionaris. Això vol dir assegurar procediments i polítiques que garanteixin la transparència, l'objectivitat i l'eficiència en l'accés i la gestió de la funció pública i garantir la mobilitat funcional dels funcionaris entre diferents administracions. A més d'adoptar mesures per promoure l'esperit de servei i el prestigi social de la funció pública; accentuant la disponibilitat del funcionari a ser accessible i estar al servei del ciutadà, adoptant mesures disciplinàries contra els qui incompleixen les seves obligacions, i donant publicitat a les estadístiques de l'activitat disciplinària.

Cal adoptar polítiques d'igualtat en l'accés i la presència de la dona en els llocs de responsabilitat, que corregeixin la discriminació actual.

Finalment, convé insistir en la limitació d'alts càrrecs i en la transparència en el seu nomenament a través de mesures com ara: *a)* vincular la seva existència a paràmetres objectivables, de manera que justifiqui sempre la seva creació; *b)* publicitar la llista corresponent d'alts càrrecs i les seves retribucions, i doncs aplicar retribucions d'acord amb les condicions de mercat, a més de vincular-les a resultats; *c)* avaluar la idoneïtat dels candidats mitjançant la

seva intervenció en seu parlamentària o Plenària, prèviament al seu nomenament; *d)* aplicar un règim específic d'incompatibilitats, dedicació exclusiva i declaració d'activitats i patrimonial; *e)* aprovar un codi de conducta dels alts càrrecs i dels empleats públics, a fi de garantir la seva dedicació òptima al servei objectiu i neutral dels interessos públics generals, tot definint uns criteris bàsics sobre les pautes que han d'observar en el desenvolupament de la seva funció que assegurin la imparcialitat, la transparència i l'assumpció dels valors de sostenibilitat i de responsabilitat social de la seva tasca.

#### *Empreses públiques*

En primer terme caldrà parlar de la limitació d'empreses i consorcis. Cal adoptar criteris més restrictius a l'hora de constituir noves empreses i consorcis públics, de manera que s'eviti la proliferació d'unes i altres i la burla del control administratiu que facilita el «maquillatge» comptable-financer i provoca que se'n dilueixin les responsabilitats polítiques. També és important la publicitat i transparència de la seva activitat, divulgant la missió i la responsabilitat que els gestors i òrgans de govern assumeixen davant la societat (responsabilitat social de l'empresa); a banda que els òrgans de govern estableixin periòdicament els objectius fixats als gestors de l'entitat i determinin els paràmetres de mesura per tal d'avaluar la seva gestió i els resultats assolits.

D'altra banda, els poders públics han d'exercir el seu *dret dominical* sobre les diferents empreses públiques i vetllar perquè actuïn de forma coordinada i eficient. I finalment cal promoure l'existència d'empreses més responsables i sostenibles. Això

és: assumir els principis i aplicar les mesures internacionals sobre responsabilitat social corporativa, fent-ne difusió pública; assignar responsabilitats en matèria de responsabilitat social de l'empresa a l'organigrama; constituir comissions d'ètica encarregades de supervisar el compliment dels compromisos assumits per l'empresa en matèria de responsabilitat social; afavorir el desenvolupament del mercat en un context de competitivitat sostenible, beneficiant la contractació pública a les empreses que donin suport a la responsabilitat social corporativa; establir un marc legislatiu i fiscal favorable (fons de pensions, etiqueta social...) i fixar mesures de transparència amb mecanismes de verificació i certificació (etiquetes, índex social); aprovar un codi d'autoregulació de la vaga per a totes aquelles empreses que ofereixin un servei públic a la comunitat, sigui empresa pública o empresa subcontractada, codi que hauria de ser de compliment obligat i definir-se com un punt més del conveni col·lectiu.

Per concloure aquest apartat, cal subratllar així mateix la conveniència de la realització de forma regular d'auditories externes, no sols de caràcter econòmic i comptable sinó que s'ampliï a auditories de gestió, d'eficiència, de qualitat ambiental, etc.

#### *Contractació pública*

És necessari un esforç de simplificació, tant de la normativa reguladora dels contractes de l'Administració com dels procediments que a la pràctica se segueixen per contractar. En definitiva, es tracta d'aconseguir que contractar amb l'Administració sigui més fàcil, menys críptic, menys costós en temps i en esforços burocràtics. A més, s'han de definir amb més detall i rigor els projectes,

especialment en els contractes d'obres, dedicant més recursos del cost total en aquesta fase del projecte, fet que permetria estalviar en la seva execució, i garantir més transparència i objectivitat en la selecció dels contractistes.

Molt important en aquest context és la qüestió de la subcontractació, que s'ha de limitar als supòsits en què sigui justificada i, si és possible, prevista en el moment de l'adjudicació (formant part de l'oferta de cada contractista) o admesa expressament per part de l'administració contractant. L'Administració s'ha de dotar de protocols rigorosos de seguiment i control de l'execució dels contractes i d'auditoria i/o control de qualitat dels serveis o productes obtinguts com a resultat d'aquests.

#### *Millora de la transparència i el dret a la informació*

Element clau d'una política en aquest camp tan sensible seria garantir l'accés a la informació per mitjà de l'ús generalitzat de les tecnologies de la informació, i especialment, de les xarxes i Internet, aprofundint els criteris *d'administració oberta* i estructurant sistemes coordinats entre les administracions públiques. Així mateix, caldria assegurar un adequat sistema de gestió documental que permeti un nivell de descripció dels documents que faciliti respondre eficientment a la demanda ciutadana i a les necessitats de l'Administració. Finalment, s'ha d'oferir al ciutadà un únic interlocutor públic responsable, en els casos de concurrència d'administracions en la prestació d'un mateix servei, per tal d'evitar que aquesta concurrència afebleixi la responsabilitat de l'Administració davant el ciutadà i dilati la prestació del servei.

#### PROPOSTES POLÍTIQUES SOBRE APROFUNDIMENT DEMOCRÀTIC I TRANSPARÈNCIA

L'assumpció efectiva dels principis d'integritat personal, de lleialtat a l'interès públic i de rendiment transparent de la gestió per part dels responsables electes i professionals, depèn més de la cultura organitzativa, de la suficiència i transparència en el finançament dels partits –que impediria les desviacions que afloren intermitentment als mitjans i acaben davant de la justícia–, i de l'efectiva independència de la televisió i de la ràdio públiques –avui encara no suficientment assolida–, que no tant de la reforma de la contractació administrativa, del perfeccionament del sistema d'adjudicació d'obres i serveis públics, del desenvolupament rigorós de les regles de funcionament de les empreses públiques, o d'una curosa transparència de les subvencions que faci impossibles les relacions de dependència.

Aquesta assumpció efectiva dels principis esmentats per part dels responsables electes i professionals, no està tant en funció que es facin lleis noves com que es compleixin i es facin complir les lleis vigents. No es tracta, doncs, prioritàriament, d'un problema de canvi normatiu o de regulació d'una matèria òrfena fins ara d'ordenació, sinó de l'efectiva voluntat d'observar i fer observar la llei per part de tots, començant per la mateixa Administració. S'ha de recordar, en aquest punt, que el tret definidor d'un sistema democràtic és el compliment exacte de la llei; que la llei és autònoma i heterònoma, és a dir, que vincula tant a qui la dóna com a qui la rep; i finalment que complir la llei va més enllà del seu acatament formal, i s'estén a la seva aplica-

ció d'acord amb el seu esperit i atenent la finalitat que persegueix.

I en aquesta mateixa línia no es pot deixar de constatar, per acabar, una tendència històrica a mantenir *de facto* unes zones d'ombra normatives, en matèries que –com les subvencions– faciliten establir mecanismes de control social per part d'una Administració que, a la vegada, està dirigida per un partit, de manera que es reproduceix un vell esquema de dominació (partit – administració – societat), incompatible amb un sistema democràtic.

L'eficiència del sistema polític i administratiu necessita, amb molta més urgència i profunditat que qualsevol reforma administrativa, una reforma política que es *concreti en la reforma de la llei de partits, una nova llei de finançament dels partits polítics i una nova llei electoral*.

#### ESTIMULAR LA PARTICIPACIÓ ELECTORAL. PACTE PER LA DEMOCRÀCIA

La preocupant tendència a l'increment de l'abstenció que es manifesta en les darreres conteses electorals fa necessària una profunda reflexió per part de tota la classe política i de tots els sectors socials i culturals sobre les seves causes. L'abstenció no és un fet conjuntural sinó estructural i reclama solucions de fons. És un fenomen socialment transversal i per tant no admet una solució concentrada només en sectors de població. Cal una acció decidida que es concreti en *un pacte per la democràcia* que impliqui tots els sectors socials, econòmics i polítics el país. Ara bé, l'augment de participació electoral va estretament lligada al bon funcionament de les administracions

públiques i del sistema polític en particular. La realització pràctica de les propostes que acabo d'exposar, sumada a la reforma del sistema polític actual que enunciaré tot seguit, crec que podria convertir-se en un incentiu de la participació electoral.

#### TRANSPARÈNCIA EN EL FINANÇAMENT DELS PARTITS POLÍTICS

L'aparició davant de l'opinió pública de possibles irregularitats en la contractació pública que, generalment, es troben vinculades a les necessitats de finançament dels partits polítics, imposa la necessitat de racionalitzar les despeses de les formacions polítiques en les campanyes electorals i assegurar la regularitat dels seus ingressos. Això planteja la necessitat d'abordar la reforma del marc legal per tal que aquests afers no es repeteixin i perjudiquin l'ètica política. Així les coses, tan urgent com la regeneració democràtica, ho és també la neteja ètica en l'activitat política i institucional. I en aquest marc legal, el finançament dels partits polítics ha de correspondre essencialment als poders públics, en proporció a la seva representativitat, com a mitjà de garantia de la seva independència i eficàcia del sistema, però també de la seva suficiència.

Certament, el finançament s'ha de basar en els recursos públics. Les aportacions privades han de procedir de persones físiques que no contractin amb les administracions públiques, s'han de fer conèixer públicament i no han d'excedir uns límits raonables. El nou marc legal hauria de contemplar els mecanismes de fiscalització externa de l'activitat econòmicofinancera dels partits polítics i les corresponents sancions

derivades de les responsabilitats que puguin deduir-se del seu incompliment i l'exigència, si és el cas, de responsabilitats davant la llei. Caldrà preveure la facultat de reclamar la màxima informació i transparència, i si escau, l'assumpció de responsabilitats tant polítiques i institucionals com a l'interior dels partits polítics.

Tanmateix, la necessitat d'abordar la reforma del finançament dels partits polítics no exclou que, atès l'actual context de contenció de la despesa pública, i les particulars dificultats econòmiques per les quals travessa una bona part de la nostra societat, juntament amb la percepció que una gran part d'aquesta mostra cada vegada més signes d'escepticisme i allunyament dels seus representants polítics, calgui, com a mesura complementària, plantejar la reducció de les despeses dels partits polítics en les campanyes electorals.

#### REFORMA DE LA LLEI DE PARTITS

La Constitució reconeix els partits en la seva doble dimensió, social i política. És un producte de la societat a través del qual el pluralisme social s'expressa políticament. És un instrument fonamental per a la formació i manifestació de la voluntat dels poders públics. En ser un element essencial de la connexió societat-Estat, cada partit també ha de ser-ho.

En aquest sentit, la llei orgànica de partits polítics vigent actualment representa una limitació al dret d'associació. La tècnica de legislar *ad hoc*, que és la que s'ha utilitzat en aquest cas, permet qüestionar la legitimitat democràtica i la seva oportunitat política. El legislador parteix del reconei-

xement general de la llibertat dels partits en l'exercici de llurs activitats amb l'únic límit del respecte als valors constitucionals, expressats en els principis democràtics i en els drets fonamentals (art. 9.1. de la llei).

La il·legalització d'un partit és contemplada com un instrument de defensa de la democràcia, però la seva tipificació a través de l'article 9.2, que preveu determinades conductes genèriques, i el 9.3 amb els senyals identificadors d'aquestes, es redueixen a relacionar exclusivament totes aquelles conductes relacionades amb el suport directe o indirecte, explícit o implícit, amb el terrorisme.

Davant d'un procés que permetia avançar cap a la finalització de la violència a l'Estat espanyol, la llei de partits polítics ha esdevingut un obstacle en aquest procés. L'aplicació de la llei de partits en els diferents intents de legalització de les plataformes i coalicions de l'entorn de l'esquerra independentista basca reafirma l'obstacle que representa aquesta llei en un procés dialogat per al final de la violència i la normalització política d'Euskadi i de tot l'Estat.

#### UNA NOVA LLEI ELECTORAL

Hi ha una relació mútua entre el sistema de partits i el sistema electoral. Aquesta és una variable que intersecciona en el procés d'elecció de representants, i doncs és un element clau per a l'activitat i el funcionament de la democràcia. La relació existent entre els elements que formen part del sistema electoral (fórmula, circumscripció i barrera legal) tenen una incidència bàsica sobre el grau de representativitat dels òrgans a elegir.

Un sistema electoral basat en el mètode proporcional d'assignació d'escons porta aparellat l'efecte de consolidar el sistema de partits i l'aparició d'un nou partit s'ha de fonamentar amb l'adquisició d'un nou perfil. Per una altra banda, el decantament cap a un sistema majoritari a dues voltes tendeix l'afebliment dels partits grans. Els factors que distorsionen la proporcionalitat de l'actual sistema electoral general són:

a) El nombre i la magnitud de les circumscripcions. La utilització de la província com a districte electoral té l'avantatge de ser una divisió tradicional que evita el perill de la manipulació de delimitar demarcacions electorals partidistes, però té el gran inconvenient de les diferències poblacionals entre les províncies. El fet d'atorgar un mínim de diputats amb independència de la població atempta contra la igualtat de vot.

b) La fórmula d'escrutini. S'aplica el sistema d'Hondt que afavoreix els partits més grans: per aconseguir un escó exigeix un vot mínim en funció de la magnitud de la circumscripció i del grau de fragmentació que representa el sistema de partits. Les eleccions al Principat donen un grau moderat de proporcionalitat a causa de la magnitud relativament elevada de la major part dels districtes electorals, i en tot cas es tracta d'una proporcionalitat superior a la del Congrés de Diputats. El grau de proporcionalitat del sistema electoral català oscil·la entre 90,1% i el 96,7%, de manera que se situa entre els tres més proporcionals dels que s'utilitzen a l'Estat en les eleccions autonòmiques.

c) La barrera legal o l·lindar de representació. Aquesta barrera existeix a les eleccions al Parlament de Catalunya i també al Congrés i en variants a la majoria de comunitats autònomes. Aquesta barrera evita l'atomització de partits amb representació parlamentària. Atès el nombre d'escons que es disputen en cada província, a Catalunya només pot ser aplicada a Barcelona. En el cas del País Valencià, que ha estat objecte de discussió durant la reforma de l'Estatut i encara ho està, aquest topall mínim s'aplica en l'àmbit de la Comunitat Autònoma per tal de procedir, posteriorment, al repartiment provincial. Així, s'ha donat la paradoxa que una formació política del país, que no ha superat el topall en l'àmbit de la comunitat, però que sí que ho ha fet a escala provincial, ha restat sense obtenir representació parlamentària.

Per això es fa necessari replantejar els sistemes electorals (fórmula, circumscripció i topall) per tal de millorar el grau de representativitat dels diferents òrgans parlamentaris i de l'administració local. D'altra banda, la generalització i l'avenç de les noves tecnologies permet començar a plantejar la utilització del vot electrònic, que afavoreix i facilita el procés d'escrutini. També seria interessant considerar l'ampliació dels horaris electorals tal com ja s'està fent en alguns països. Tot allò que ajudi i fomenti la pràctica del dret de sufragi significa un reforç i un aprofundiment del sistema democràtic, objectiu en el qual cal que estiguem tots compromesos. □