

# **Nous models d'Administració: Com la tecnologia pot fomentar la transparència**

**DAVID SANCHO**, Degà de la Facultat de Ciències Polítiques i Socials  
Universitat Pompeu Fabra de Barcelona

## **Un nou model de governança basat en la transparència i en la col·laboració amb la societat civil, amb l'objectiu de generar valor social**

El model tradicional d'Administració centrava la seva atenció en l'interior de l'organització, en les seves estructures i processos, mentre que les relacions amb l'entorn quedaven relegades a un segon pla. En primer lloc, s'assumia que les relacions entre les diferents entitats de l'Administració quedaven ja suficientment establertes a partir de l'estructura formal administrativa, i que la coordinació entre unitats podia gestionar-se jeràrquicament a través de l'autoritat. En segon lloc, la societat civil conformada a partir d'associacions, empreses, actors socials i col·lectius ciutadans no s'incorporava com a agent en la generació de valor públic. Els col·lectius socials no es tenien en consideració com agents amb els quals arribar a acords, consensuar marcs d'actuació i negociar la implementació de les polítiques públiques. Però avui, i cada vegada més en un futur pròxim, aquest model d'actuació administrativa perd sentit. Les polítiques públiques

esdevenen complexes àrees de negociació, en les quals l'acció coordinada entre l'entorn públic i la societat civil és imprescindible, i més en un entorn en què els problemes socials es tornen cada cop més complexos (Lathrop / Ruma, 2010).

Així, la funció principal de l'Administració com agent polític es transforma, i tendeix a desenvolupar la política pública a partir del lideratge de xarxes interdependents en les quals interaccionen tant agents públics com privats. Avui cap Govern pot operar amb èxit sense comptar amb una estratègia de cooperació amb els agents que actuen en el seu entorn. L'eficàcia de l'actuació administrativa augmenta si és permeable a les intervencions dels agents sectorials, de la ciutadania, i propicia la seva inclusió tant en el disseny com en la posada en pràctica de les decisions públiques. El factor clau és precisament el marc d'actuació conjunta del Govern amb els diferents col·lectius ciutadans, que interaccionen i generen valor a través del desenvolupament de les polítiques públiques.

La disponibilitat d'informació pública sòlida i veraç i una major transparència en l'actuació governamental són elements rellevants per definir un debat públic ben orientat i per incrementar la confiança de la ciutadania en el funcionament de l'acció administrativa. El sistema electoral és la forma tradicional de participació en els afers públics, però la seva rigidesa fa que apareguin demandes per trobar d'altres mecanismes de participació i de foment de la confiança de la societat civil en els afers públics. L'articulació de sistemes d'informació pública que aporten transparència i faciliten el retiment de comptes, augmenten la confiança i fomenten una major implicació de la societat civil en els temes públics (Noveck, 2009).

Posar en pràctica una acció pública més participativa requereix canvis en les formes de gestió. El procés de formulació de les polítiques ha d'adquirir un caràcter més contractual, més proper a un procés de negociació; l'acció pública ha de tendir a orientar i a liderar, a configurar-se com a principi rector del desenvolupament social. Això també implica que en el disseny dels programes i en les formes d'implementació de les activitats de l'Administració s'hagin d'introduir mecanismes d'avaluació clars i accessibles perquè el ciutadà pugui mesurar si els resultats s'ajusten als objectius prefixats pels poders públics. Des d'aquesta perspectiva, adquireix una rellevància especial tot el que ens porti cap a la transparència en l'oferta d'informació, el que ens dugui a posar en mans de la societat un bé molt apreciat, molt valuós: la informació.

Aquest model de governança demana prioritzar la dinamització de l'entorn social. Això vol dir tenir una concepció positiva de la relació del Govern amb els agents externs, que fugi de considerar que l'opinió del ciutadà es poc

rellevant, i no és útil per definir el desenvolupament de la política. Un nou model de governança demana a més, potenciar els sistemes d'informació pública per implicar la ciutadania en un debat públic informat. Això és així perquè la provisió d'informació veraç, fomenta també l'acció ètica i professional dels mitjans de comunicació, ja que facilita que aquests darrers utilitzin dades contrastades, la qual cosa repercuteix en la generació d'un procés de reflexió informat i amb criteri.

En aquest marc de governança, la societat civil juga un rol important com a generadora de valor mentre que el Govern potencia el seu paper de lideratge del procés polític. Un primer pas per avançar en aquesta direcció és "obrir la porta" i compartir informació.

## **La necessitat d'uns bons sistemes d'informació**

El sector públic, per la naturalesa de les seves dimensions i l'abast de les seves activitats, controla un dels majors recursos de continguts informatius de la nostra societat. Si considerem la capacitat de generació de dades sumada a les possibilitats de difusió a través de les tecnologies de la informació, detectarem un gran potencial d'aportació d'informació útil al conjunt social (Chun, et al., 2010).

Tres són els principis bàsics que ens permeten caracteritzar un bon sistema d'informació a disposició de la ciutadania. En primer lloc, la informació ha de ser accessible, això és, acompanyada d'uns mecanismes adequats per fer efectiu el dret d'accés. En segon lloc, la informació ha de ser reutilitzable, cosa que significa l'adopció d'un format de fàcil transformació en funció de les necessitats concretes del demandant de la informació. En relació amb aquesta adaptabilitat a les demandes externes, és important considerar les diferències entre els usuaris individuals i les empreses, ja que aquestes solen requerir per a la seva presa de decisions, agregats informatius. En tercer lloc, localitzar la informació ha de ser fàcil, això implica possibilitar la seva cerca i recuperació en el moment que l'usuari la necessiti. En aquest sentit l'ús d'Internet es constitueix com element clau (Jaeger / Bertot, 2010).

Tot i així, l'existència d'un dret d'accés a la informació no ha de suposar que aquest sigui il·limitat i incondicional. Han de preveure's excepcions a aquest dret, com són les relatives a l'interès de l'Estat, a la seguretat nacional o a l'ordre públic. També ha d'assegurar-se l'interès de tercers, és a dir, la protecció de la intimitat, la propietat intel·lectual, o els secrets comercials. Igualment, ha de protegir-se la informació confidencial que posi en perill el procés decisor públic.

Finalment (i això és important per mesurar els recursos que dediquem al manteniment d'aquestes sistemes) caldria evitar en els sistemes d'informació pública que els costos o càrregues de treball per gestionar-los siguin excessius.

## Les iniciatives d' "Open Data"

Com hem esmentat, l'Administració pública produeix i recull grans quantitats d'informació i aquesta té un potencial social i econòmic significatiu. A part de potenciar una actitud informada i reflexiva per part de la ciutadania, la utilització de tot aquest gruix informatiu pot portar l'empresa a crear serveis de valor afegit comercialitzables. El moviment en favor del "Open Data" incorpora un conjunt d'iniciatives que tenen com objectiu justament això, fomentar per un costat la transparència i per altre estimular l'activitat econòmica gràcies al benefici que per a les empreses suposa poder utilitzar un recurs informatiu que es posa al seu abast (Gurstein, 2011).

El concepte d' "Open Data" es va desenvolupar a meitat de la dècada passada a partir de l'articulació de dos principis: en primer lloc, considerar que qualsevol dada i informació produïda o encarregada per organismes públics pugui ser posada en mans de la ciutadania, per a ser utilitzada per a qualsevol propòsit, incloent un propòsit comercial. En segon lloc, considerar que ha de ser possible que les dades del govern puguin ser lliurement copiades, compartides, combinades amb altres materials o publicades com a part dels llocs web, és a dir, que es permet als usuaris explorar, analitzar, representar visualment, o comentar, així com transformar les dades en altres formats. Exemples d'aquests conjunts de dades respecte dels quals es demana difusió oberta són les estadístiques nacionals, la informació pressupostària, els registres parlamentaris, les dades sobre la ubicació de les escoles, els hospitals, dades sobre delictes, etc.

Donada la gran quantitat d'informació en poder de les autoritats públiques, és essencial que aquells que la desitgin utilitzar puguin identificar-la i trobar-la de forma senzilla. Una solució per fer la informació fàcilment detectable, és la creació de catàlegs de dades obertes. Aquests funcionen com a índexs i guies d'orientació al ciutadà perquè pugui navegar per l'ampli marc d'informació que el Govern posi a les seves mans.

Per altra banda, les dades han de tenir un format que permeti que puguin ser processades i reutilitzades. Hi ha diversos obstacles tècnics que impedeixen l'accés i la utilització de les dades, com és el fet que aquestes no estiguin en un format electrònic, que estiguin en un format no llegible informàticament, o que

les dades es presentin en un format de programari propietari no compatible amb programaris de codi obert. Per evitar tots aquests problemes hi ha un conjunt de consideracions que hem de tenir en compte al parlar d'un bon sistema de dades obertes (Giordano / Rapp, 2012):

**1. Les dades han de ser completes.**

Les dades no han d'estar subjectes a les limitacions de privacitat, seguretat o drets d'autor. Han de ser completes, tot i que no tinguin format electrònic. En aquest darrer cas, es recomana, en la mesura del possible, la seva digitalització.

**2. Les dades han de ser accessibles des de la seva font primària.**

S'ha de poder accedir a les dades tal i com es generen amb el millor nivell possible de desagregació, i de forma no modificada. La determinació de quin és el nivell acceptable de desagregació de la dada és sempre un tema a debat; en qualsevol cas, la resposta ha de basar-se en l'ètica professional dels responsables administratius, guiats pel criteri que quan més desagregada, millor.

**3. Les dades han de ser oportunes.**

Les dades han de ser posades en obert tan aviat com sigui possible, per preservar el seu valor informatiu. El que és raonable depèn de la naturalesa del conjunt de dades. Com a exemple, quan les dades són sobre un fet que és rellevant per al debat de la política actual, un retard no justificat no és acceptable. Per altra banda, és important poder oferir series temporals sobre l'evolució de les dades. Malgrat això, si les dades no es poden posar en obert en el seu moment a causa de limitacions tècniques, això no és una raó per denegar la seva obertura al ciutadà més endavant.

**4. Les dades han de ser accessibles.**

Les dades han d'estar disponibles per a la gamma més àmplia d'usuaris i pel màxim de propòsits possibles. Això significa considerar les possibilitats d'accés de determinats col·lectius, com són els usuaris discapacitats. Per això s'ha de preveure com pot afectar a aquests tipus d'usuaris la varietat de plataformes de programari i maquinari emprades. Les dades s'han de publicar amb els protocols i formats comuns, però preveure la possibilitat de modificar i adaptar aquests a nous estàndards.

Si les dades són accessibles a partir d'una interfície web, ha d'haver la possibilitat d'exportar-les directament a d'altres eines informàtiques. S'ha de tenir en compte que les dades no són del tot accessibles si sols es poden visualitzar a través de formularis web, sense possibilitat d'exportació.

**5. Les dades han de ser processables per programaris i maquinaris externs.**

Les dades han de permetre el seu processament automàtic. Per facilitar aquest processament es requereix que les dades estiguin correctament codificades. Per aquest motiu, les dades han d'anar acompanyades de documentació suficient, que expliqui els formats i els significats

dels elements codificats. Tota aquesta informació ha d'estar fàcilment disponible per als usuaris de les dades.

**6. L'accés no ha de ser discriminatori.**

Les dades han d'estar disponibles per a qualsevol persona, sense necessitat de registre. L'accés anònim ha de ser permès, per garantir un tracte no discriminatori quant a la seva utilització.

**7. Els formats de les dades ha de ser "no propietari".**

Les dades han d'estar disponibles en un format sobre el qual cap entitat tingui control exclusiu. Els formats propietaris afegeixen restriccions innecessàries sobre qui pot utilitzar les dades o com poden ser utilitzades i compartides. En aquest sentit hem de tenir en compte que alguns formats "propietaris" són d'un ús molt comú, mentre que d'altres de "no propietaris" no ho són tant. Per això es recomanable posar les dades disponibles en múltiples formats.

**8. Les dades han de ser lliures de llicència.**

Les dades no haurien d'estar subjectes a cap dret d'autor, patents o marques. Tot i així es poden preveure restriccions per motius de privacitat o seguretat. Atès que moltes vegades la informació governamental és una barreja dels registres públics, informació personal, treball amb drets d'autor, i altres dades que no són obertes, és important establir amb claredat quines dades estan disponibles de forma totalment oberta i quines llicències o condicions de servei s'apliquen a la resta. Com veiem, en principi, el dret d'accés a la informació s'aplicaria a tota la informació en poder d'organismes públics, però en alguns casos hi hauria bases de dades que han d'estar excloses del seu àmbit d'aplicació.

Tots aquests principis han d'anar acompanyats pel de proactivitat. Hi ha dues fórmules per les quals la informació pot fer-se accessible al ciutadà: la primera seria reactiva, és a dir, en resposta a les sol·licituds d'accés a la informació. La segona és la proactiva, a iniciativa de les pròpies entitats públiques, que posen a l'abast del ciutadà un conjunt de dades d'interès. La dimensió proactiva del dret d'accés a la informació és especialment rellevant ja que denota la voluntat política d'oferir informació i confiar en el potencial de la societat civil com a generadora d'innovació. I aquesta idea és la que ens porta a entendre l'esperit del Sistema d'indicadors d'ocupació pública que ara presentem.

## **Reflexions finals i propostes de futur**

Un bon sistema d'informació fomenta la transparència i ha de ser basat en la solidesa de les dades públiques. Per aquest motiu creiem que val la pena treballar en la potenciació i ampliació dels recursos destinats als sistemes informàtics. Per això i a mode temptatiu podríem proposar:

- a. Potenciar una estreta col·laboració interdepartamental, per fomentar el compartir dades entre departaments i institucions públiques.
- b. Vincular noves dades en obert amb polítiques de retiment de comptes del Govern.
- c. Prendre la iniciativa per tal d'estimular la comunitat ciutadana, i en especial les empreses i l'acadèmia, a utilitzar i treure valor d'aquesta informació.
- d. Potenciar les consultes amb les organitzacions de la societat civil per tal d'aclarir les seves necessitats d'informació.
- e. Potenciar les unitats administratives que gestionen aquests sistemes d'informació pública. Els sistemes d'informació necessiten un manteniment i una actualització permanents per a ser útils, i això implica dedicar-hi recursos materials i humans.

Les eines que sistematitzen informació, són determinants per assolir objectius polítics i de gestió en matèria d'ocupació pública.

Gaudir d'un bon sistema d'informació afavoreix l'adopció de bones decisions en tots els nivells d'una organització. Un sòlid sistema proporciona d'una manera fiable als responsables públics, informació sobre la situació i l'evolució dels aspectes que incideixen en la consecució dels objectius polítics i de gestió.

Els sistemes d'informació han de ser dissenyats conceptualment de manera que informin i possibilitin el retiment de comptes de les mesures de política de l'acció de Govern.

Les dades i els indicadors que s'articulin sobre aquestes han de poder mesurar objectius de política, i aportar informació significativa sobre la pertinença en l'establiment d'objectius, sobre el grau d'implementació de la política i sobre el seu impacte en el context social. La informació que aportin els indicadors ha de ser rellevant a l'efecte de concretar les prioritats en els programes de Govern i aportar transparència sobre el grau d'assoliment dels objectius establerts.

La informació ha d'estar dissenyada utilitzant un llenguatge tan clar i simple com sigui possible.

La finalitat d'això és facilitar al màxim la seva lectura i comprensió de cara a la promoció del seu ús tant en la planificació de les polítiques com en difusió de les dades sobre l'acció de Govern.

En aquest punt no podem deixar de comentar la importància dels sistemes d'informació com a potenciadors d'un debat social crític i ben

argumentat, ja que poden oferir el màxim d'informació veraç i de forma actualitzada, és a dir, és un mecanisme per poder contrastar a través de dades oficials els fets noticiables i la comunicació periodística relativa als afers pública.

## Referències bibliogràfiques

- › Chun, S. / Shulman, S. / Sandoval, R. / Hovy, E. (2010): Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*. Vol. 15, Núm. 1-2 / 2010.
- › Giordano Koch, G. / Rapp, M. (2012): Open Government Platforms in Municipality Areas: Identifying elemental design principles. *A Public Management im Paradigmenwechsel*. Trauner Verlag.
- › Gurstein, M. (2011): Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone?. *First Monday*, Volum 16, Núm. 2.
- › Jaeger, P. / Bertot, J. (2010): Transparency and technological change: Ensuring equal and sustained public access to government information. *Government Information Quarterly*. Vol. 27, Issue 4.
- › Lathrop, D. / Ruma, L. (eds.) (2010): *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. O'Reilly Media.
- › Noveck, B. (2009): *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, D.C. Brookings Institution Press.

---

## RESUMEN

La ponencia trata sobre las características del nuevo modelo de Administración, que fomenta sus políticas públicas en el liderazgo y la interacción con los agentes públicos y privados de su entorno. También analiza los cambios en las formas de gestión de la Administración ante la necesidad de garantizar la disponibilidad de información pública sólida i veraz para conseguir una mayor transparencia gubernamental.

Explica las características que debe tener la información en este nuevo contexto y las iniciativas vinculadas al movimiento "Open Data".



Especifica como deben ser diseñados los datos y los sistemas de información para fomentar la transparencia. Propone acciones para potenciar los sistemas informativos en el contexto del nuevo modelo de gobernanza de la Administración.

## **RÉSUMÉ**

L'intervention aborde les caractéristiques du nouveau modèle d'Administration, qui encourage ses politiques publiques dans la voie du leadership et de l'interaction avec les agents publics et privés de son entourage. Elle analyse également les changements dans les formes de gestion de l'Administration face à la nécessité de garantir la disponibilité d'une information publique solide et exacte pour obtenir une meilleure transparence gouvernementale.

Elle explique les caractéristiques que doit avoir l'information dans ce nouveau contexte et les initiatives liées au mouvement Open Data.

Elle précise comment doivent être conçus les données et les systèmes d'information afin d'améliorer la transparence. Elle propose des actions permettant de renforcer les systèmes d'information dans le contexte du nouveau modèle de gouvernance de l'Administration.

## **ABSTRACT**

The paper deals with the features of the new administration model, which bases its public policies on leadership and interaction with the public and private agents in its sphere. It also analyses changes in the Administration's management faced with the need to guarantee the availability of public information that is reliable and truthful in order to achieve greater government transparency.

The author explains the features information must have in this new context and the initiatives linked to the open data movement.

He specifies how data and information systems must be designed to foster transparency and proposes actions that can be taken to boost information systems in the context of the Administration's new governance model.

