

Estudi i obtenció de dades sobre el
compliment de la normativa de
transparència 2017

Quadern metodològic

Taula de continguts

1. Univers d'estudi	3
1.1 Delimitació de l'objecte d'estudi.....	4
1.2 Ens efectivament analitzats	7
2. Disseny de l'estudi i metodologia.....	8
2.1 Qüestionari d'elements objectivables: presència de continguts, actualització, reutilització, estructuració i accessibilitat del lloc web.....	9
2.1.1 Presència de continguts i documentació requerida.....	10
2.1.2 Actualització i reutilització de la informació requerida	11
2.1.3 Estructuració i accessibilitat del lloc web.....	14
2.2 Qüestionari de percepció de l'investigador: intel·ligibilitat del lloc web.....	19
2.3 Estudis de cas: adequació de continguts i documentació publicada	19
2.4 Disseny de programaris informàtics.....	21
3. Treball de camp	21
3.1 Incorporació i formació de l'equip d'investigadors.....	21
3.2 Calendarització i desenvolupament del treball camp.....	23
3.3 Validació de dades.....	25
4. Confecció de les bases de dades.....	26
5. Fases del projecte	28

1. Univers d'estudi

L'ampli ventall d'ens sotmesos al compliment de les obligacions relatives a la transparència en l'activitat pública que regula la Llei 19/2014, s'estableixen en el seu article 3 i comprenen el conjunt extens d'entitats, amb característiques molt heterogènies entre si, que es detalla a continuació:

- Administració de la Generalitat de Catalunya
- Ens que integren l'Administració Local
- Organismes i ens públics
- Societats amb participació majoritària o vinculades
- Fundacions del sector públic
- Entitats de dret públic dependents o vinculades a l'Administració Local i a la Generalitat
- Institucions que actuen amb independència funcional o amb autonomia especial reconeguda per llei que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat
- Les institucions de la Generalitat a què fa referència el capítol V del títol II de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
- Col·legis professionals
- Corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques
- Consorcis o altres formes associatives i llurs ens vinculats
- Societats mercantils amb capital majoritàriament públic
- Universitats públiques i ens dependents o vinculats (societats mercantils, fundacions i altres ens instrumentals)
- Persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics per a funcionar o per a dur a terme llurs activitats per qualsevol títol jurídic
- Persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats d'interès general

Igualment, hauran de donar compliment al principi de publicitat activa els partits polítics, associacions i fundacions vinculades, les organitzacions sindicals i les organitzacions empresarials si perceben subvencions o ajuts públics de més de 100.000 euros anuals o bé si,

com a mínim, el 40% dels seus ingressos anuals procedeix de subvencions o ajuts públics i són superiors a 5.000 euros.

Com es pot observar, doncs, pràcticament la totalitat d'ens o organismes vinculats a l'administració pública han de complir amb els principis de publicitat activa establerts a la llei 19/2014 i, com a conseqüència, han de ser sotmesos a l'avaluació que el Síndic de Greuges ha de realitzar sobre l'aplicació d'aquesta normativa.

1.1 Delimitació de l'objecte d'estudi

Tenint en compte tots els preceptes que estableix la norma i tal com es va dur a terme en l'edició anterior¹, s'ha construït una base de dades integrada per la majoria dels ens susceptibles de ser avaluats. Per a la confecció del llistat definitiu d'ens analitzats, s'han utilitzat dos dels inventaris elaborats per la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local, adscrita al *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, que recullen informació sobre les unitats que configuren l'administració i les seves característiques. Així, per una banda, s'ha utilitzat l'inventari d'ens de les Comunitats Autònomes i, per l'altra, el registre d'ens locals. Pel que fa al primer, la data d'actualització era de gener de 2016; la base de dades dels ens locals, que s'actualitza diàriament, va ser capturada al novembre de 2016.

Pel que fa a la resta d'ens, els criteris establerts, consensuats amb el Síndic de Greuges, suposen una selecció que, sense configurar-se com una mostra representativa, impliquen la identificació d'un conjunt d'ens de caràcter no censal. Pel que fa als col·legis professionals, s'han incorporat aquells per als quals és necessària la inscripció per tal de poder exercir la professió i s'ha limitat l'anàlisi, per qüestions materials, a les delegacions de Barcelona.

Pel que fa a les fundacions, ateses les diferències detectades en el total d'ens estudiats respecte l'any anterior, es va procedir a realitzar algunes validacions addicionals. Mitjançant aquestes, es va comprovar que el registre actual presentava algunes incongruències i estava incomplet. Per

¹ Per a més informació sobre els detalls de la recollida de dades anterior, podeu consultar els documents resultants a <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=357>

aquest motiu, finalment, es va optar per afegir al registre actual les fundacions que l'any anterior no s'havien registrat com a dissoltes. Aquest és l'únic cas en què no s'ha treballat únicament amb la base de dades procedent del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* per a la selecció d'ens analitzats.

En relació amb els partits polítics, les associacions i fundacions vinculades i les organitzacions sindicals i empresarials, el fet que no existeixin registres sobre el volum de subvencions públiques que reben i el percentatge que representen respecte el total dels seus ingressos, dificulta poder detectar quines són les entitats que haurien de sotmetre's al compliment de la llei de transparència. Per aquest motiu, finalment, el criteri utilitzat per a la tria de partits polítics i les seves fundacions i associacions vinculades ha estat tenir representació en el Parlament de Catalunya. Per a l'anàlisi d'organitzacions sindicals i empresarials, s'ha pres com a referència aquelles que formen part del Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya. D'altra banda, les associacions de defensa forestal van ser excloses de l'estudi i, per tant, no formen part de col·lectiu d'institucions sense ànim de lucre analitzades.

La unió de les bases de dades procedents del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* juntament amb els llistats elaborats a partir dels criteris que acabem d'esmentar configuren la base de dades final d'ens que s'avaluen. Aquest registre està integrat per un total de 2.408 ens, la major part dels quals pertanyen a l'administració autonòmica i local². La taula 1 resumeix el total d'unitats analitzades en funció de la seva tipologia i inclou tant els ens matriu com els ens dependents de cada administració.

² Per visualitzar el llistat complet dels 2.408 ens avaluats, podeu consultar el document 'Inventari d'ens 2017'.

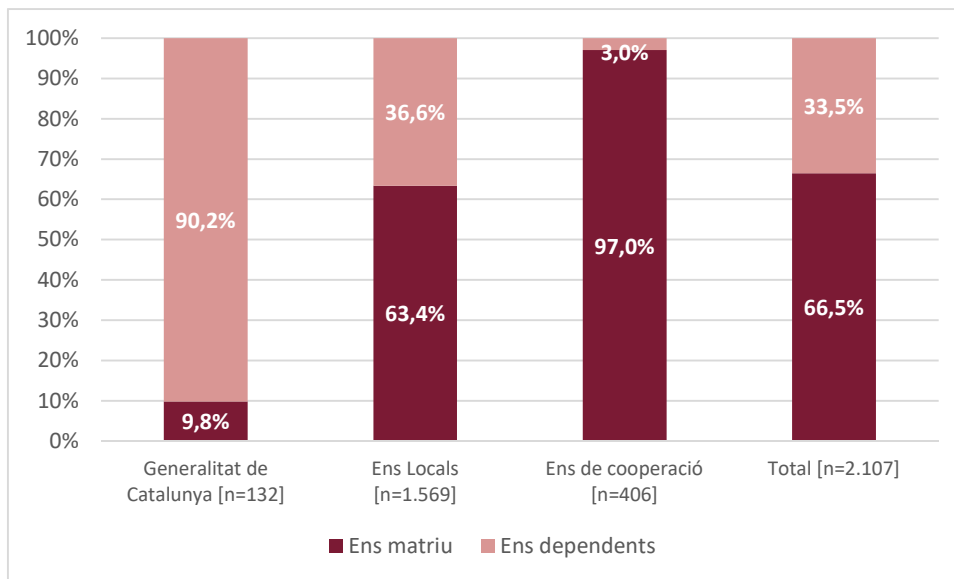
Taula 1. Nombre i percentatge d'ens analitzats sotmesos al compliment de la llei de transparència 19/2014 segons tipus

Tipus d'ens	Número d'ens	Percentatge d'ens
Generalitat	132	5,5
Administració Local	1.569	65,2
Ens de cooperació (consorcis i mancomunitats)	406	16,9
Institucions de la Generalitat a les que fa referència l'EA	6	0,2
Universitats públiques	6	0,2
Col·legis professionals	34	1,4
Partits polítics, fundacions i associacions vinculades	27	1,1
Fundacions	177	7,4
Institucions sense ànim de lucre	25	1,0
Altres ens	26	1,1
Total	2.408	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Un altre dels aspectes que cal tenir destacar és la importància, en termes quantitius, dels ens dependents de l'administració autonòmica i local. El gràfic 1, ens ofereix informació sobre aquest aspecte i mostra que la presència d'ens dependents varia en funció de l'administració en què ens situem; mentre que en l'estudi de la Generalitat de Catalunya més d'un 90% de les unitats analitzades són ens dependents, aquesta xifra ascendeix a poc més de la tercera part per al món local.

Gràfic 1. Percentatge d'ens matriu i ens dependents segons tipus d'administració



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En termes absoluts, si comparem dades en relació a l'edició anterior, s'ha produït una lleugera reducció del total d'unitats analitzades; concretament, de les 2.438 unitats observades anteriorment, s'ha passat a un total de 2.408 ens. Aquest fet no resulta sorprenent, si tenim en compte que, en la recollida de dades anterior, ja s'havia detectat la inactivitat i dissolució de determinades entitats.

1.2 Ens efectivament analitzats

Durant el procés de recollida de dades es van introduir modificacions en aquest llistat inicial. Els motius més habituals han estat:

- Fusions entre ens per a donar lloc a un de nou.
- Absorció d'un ens per part d'un altre.
- Extinció o dissolucions d'ens que apareixien en els llistats originals.
- Canvis de nom o denominació respecte a la registrada originàriament.

2. Disseny de l'estudi i metodologia

En l'edició anterior, la recollida de dades sobre la publicació dels continguts en matèria de publicitat activa, es va basar, essencialment, en un conjunt de qüestionaris que permetien mesurar la presència o absència de la informació establerta en els capítols II i III de la llei 19/2014. En la definició del model d'anàlisi es va tenir present la llavors recent entrada en vigor de la norma i la precipitació que s'havia produït, a nivell general, en la seva implementació.

Ara bé, un any després de la seva aprovació i amb un volum considerable de portals de transparència en ple funcionament, sense deixar de banda l'aspecte fonamental de la publicació de la documentació establerta, s'ha cregut convenient anar un pas més enllà, i aprofundir en d'altres aspectes exigits també per la legislació, basats més en les característiques de la informació publicada. Els elements de nova incorporació en què s'aprofundeix són els següents:

- Actualització i reutilització de la informació
- Estructuració i accessibilitat del lloc web
- Intel·ligibilitat del lloc web
- Adequació dels continguts i de la documentació publicada

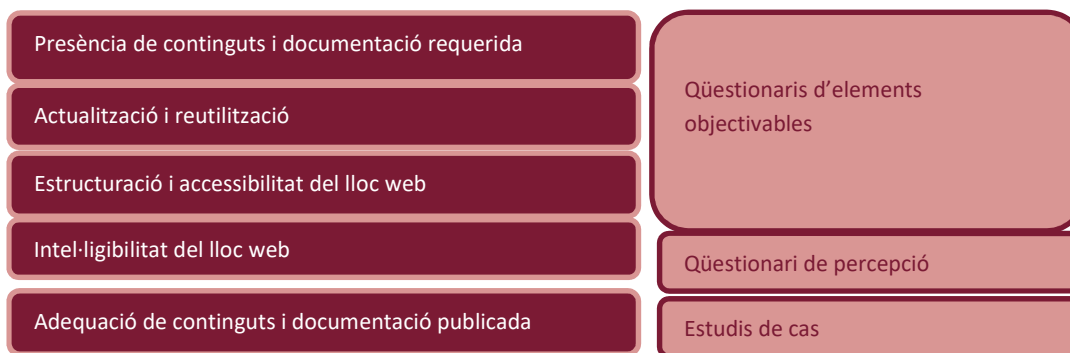
La metodologia per a la recollida de cada tipus d'informació s'ha intentat adaptar a les característiques i als objectius definits en cada cas: mentre que els elements sobre l'actualització, la reutilització, l'estructuració i l'accessibilitat del lloc web s'han incorporat al qüestionari principal, sobre presència de la informació, en els altres casos, davant de la dificultat d'objectivar part dels altres elements, s'ha optat per dissenyar eines específiques adaptades a l'objectiu al qual es vol arribar. Per a aproximar-nos a la intel·ligibilitat dels llocs web, s'ha dissenyat un qüestionari de caràcter subjectiu que es complimenta pels investigadors on se'ls demana informació sobre les dificultats i problemàtiques detectades en el procés de recollida de dades. En darrer lloc, quant a l'adequació dels continguts i la documentació publicada serà analitzada per experts en la matèria a través d'estudis de cas.

En tot cas, malgrat les eines de naturalesa diferent emprades, en cap cas s'ha procedit a la sol·licitud d'informació o al contacte amb l'ens analitzat i en tots els casos, l'investigador realitza

una cerca externa, fet que garanteix que la informació consultada és a la qual podria accedir qualsevol ciutadà interessat en els afers públics de cada institució.

El quadre 1, mostra tots els elements que han estat analitzats i l'instrument dissenyat per a la seva anàlisi. Tal com es pot comprovar, en aquesta ocasió, a banda de l'ús de tècniques d'investigació quantitatives s'han introduït tècniques qualitatives, que permetran copsar d'altres elements diferents als obtinguts en els resultats de l'edició anterior. En tot cas, la incorporació d'aquests nous elements incorporen noves perspectives a l'anàlisi, alhora que produeixen un increment de pràcticament el 50% del volum final de dades que seran recollides.

Quadre 1. Elements objecte d'anàlisi i instruments d'investigació utilitzats



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

2.1 Qüestionari d'elements objectivables: presència de continguts, actualització, reutilització, estructuració i accessibilitat del lloc web

El qüestionari d'elements objectivables és l'instrument a través del qual es recull informació de tres aspectes següents:

- Presència de continguts i documentació requerida
- Actualització i reutilització de la informació
- Estructuració i accessibilitat del lloc web

2.1.1 Presència de continguts i documentació requerida

Per tal de garantir una anàlisi longitudinal, que permeti mesurar els canvis que s'han produït en la publicació de la informació requerida en els capítols II i III de la Llei 19/2014, s'ha mantingut la major part del disseny del qüestionari sobre presència de la informació de l'edició de 2016.³ En aquest sentit, el fet que l'aprovació d'un reglament que desenvolupi la llei, continuï pendent, permet mantenir l'operacionalització i els criteris emprats en la definició de les variables utilitzades en la recollida de dades anterior.

Els qüestionaris sobre presència de la informació es van conformar com una eina dúctil i flexible que recollia l'ampli i exhaustiu llistat de requeriments en publicitat activa establerts a la norma. Per fer-ho, es van dissenyar quatre models de qüestionari diferents, amb una estructuració interna similar, que s'adaptaven a les diferents tipologies d'unitats d'estudi observades.

Els àmbits principals en què s'estructurava el qüestionari, en la major part dels casos, eren coincidents amb els articles dels capítols II i III de la Llei 19/2014. Es va optar per seguir aquest model ja que es va observar que molts dels ens que queden sotmesos a la norma havien estructurat els seus portals de transparència i llocs webs en aquestes categories. Els eixos esmentats són els següents:

- Estructura institucional i organitzativa de l'ens
- Decisions i actuacions de rellevància jurídica
- Gestió econòmica pressupostària i patrimonial
- Planificació i programació
- Contractació
- Convenis de col·laboració
- Subvencions
- Transparència i bon govern
- Mecanismes de contacte entre l'administració i el ciutadà

³ Per a més informació sobre el procés de disseny dels qüestionaris de l'edició anterior, podeu consultar el document "Quadern metodològic" a <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=357>.

Malgrat que aquests àmbits són comuns a totes tipologies de qüestionaris, les peculiaritats intrínseques de cada institució feien necessària l'adaptació d'alguns aspectes a les seves característiques. Per aquest motiu, es van crear quatre tipologies de qüestionaris, cadascuna de les quals responia als perfil d'institució següents:

- Generalitat de Catalunya (q1): conselleries de la Generalitat
- Ens públics (q2): ens públics dependents de la Generalitat de Catalunya, ens dependents dels ens locals, ens de cooperació, universitats públiques, entitats estatutàries, altres ens públics no territorials.
- Ens locals (q3): ajuntaments, diputacions, consells comarcals, àrea metropolitana
- Altres ens (q4): fundacions, institucions sense ànim de lucre, partits polítics, sindicats, col·legis professionals i altres ens.

Malgrat que la major part dels continguts inclosos en el qüestionari provenen del disseny anterior, tots els formularis han sigut sotmesos a un procés de revisió exhaustiu per tal d'assegurar el seu funcionament i la seva consistència interna.

2.1.2 Actualització i reutilització de la informació requerida

Més enllà de la publicitat activa, la llei 19/2014 posa èmfasi en l'actualització i la reutilització de continguts com aspectes clau que contribueixen a una millora de la transparència. Per aquest motiu, i amb l'objectiu d'aprofundir en les característiques de la informació publicada, en aquesta edició, s'han introduït noves variables que fan referència a aquests dos elements.

Ara bé, mesurar l'actualització i reutilització de tota la informació suposava la duplicació d'un qüestionari ja de per si llarg i complex. Per aquest motiu, s'ha optat per inserir aquestes preguntes només per aquells aspectes definits com a Elements Fonamentals de Publicitat Activa (d'ara en endavant, EFPA). Els EFPA són la selecció d'un conjunt de requeriments definits a la norma que es configuren com la mínima informació que hauria d'estar disponible en tots els ens

d'un mateix perfil. En aquest sentit, existeix un llistat d'EFPA per a cadascun dels perfils d'ens següents⁴:

- Generalitat de Catalunya
- Ens públics de la Generalitat
- Municipis
- Ens dependents dels municipis
- Ens supramunicipals
- Ens dependents de les entitats supramunicipals
- Ens de cooperació
- Entitats estatutàries
- Universitats
- Partits polítics
- Sindicats
- Fundacions

Actualització

Pel que fa a l'actualització, l'article 6.b de la llei 19/2014 preveu que la informació es difongui de forma constant i que s'actualitzi permanentment. D'altra banda, el text es basa en la data d'actualització dels continguts com a indicador vàlid que mostra la vigència de la documentació. No obstant aquesta previsió legal, l'experiència anterior mostrava que existien problemàtiques de diferents tipus que, fonamentalment, es podien classificar en tres grups:

- Manca de data d'actualització dels continguts del web. Malgrat la previsió legal, es detecten molts portals on no hi consta cap data de referència, la qual cosa dificulta conèixer la vigència dels continguts consultables.
- Presència de dates parcials. És a dir, el fet que el volum total de continguts que han de ser publicats sigui molt elevat, requeriria la introducció d'una data d'actualització per a

⁴ Per a més informació sobre els Elements Fonamentals de Publicitat Activa, podeu consultar el document "Estructuració interna dels informes EFPA 2017".

pràcticament cada document al qual es pot accedir. Ara bé, en molts casos, la data d'actualització apareix vinculada a un apartat o un bloc temàtic del web general, que conté informació diversa i que s'actualitza quan es produeix algun tipus de modificació en algun dels documents que es localitza en aquell apartat.

- En darrer lloc, i en relació amb l'anterior, en d'altres casos, es produeix una incongruència entre la data i el contingut: és freqüent localitzar informació més recent a la data que consta i, a la inversa, trobar continguts anteriors a la data d'actualització.

Davant d'aquestes limitacions metodològiques, finalment, es va optar per treballar amb una data de referència mínima per a cada contingut. Per fer-ho, es va elaborar un llistat del conjunt d'ítems per als quals es recull aquesta informació i, sempre que ha estat possible, s'ha posat en relació amb una data concreta. Els casos en què la informació a la qual es pot accedir faci referència a la data mínima d'actualització, es registrarà com actualitzat. En canvi, si la informació és anterior a aquesta data, es considerarà no actualitzat. Per aquells casos en què no sigui possible detectar una data de referència vàlida s'ha previst la categoria de resposta "no es pot establir". En definitiva, doncs, en tots els aspectes definits com a EFPA s'ha inclòs la pregunta següent:

Es troba actualitzada la informació sobre (...)?

Sí

No

No es pot establir

La introducció d'aquesta pregunta permet fer una doble explotació de dades: per una banda, a nivell individual, permet conèixer quina és la informació que es troba actualitzada amb més freqüència i saber en quins aspectes es detecten més dificultats per mantenir la vigència segons la tipologia d'ens; i per l'altra, el tractament conjunt d'aquestes categories permet establir nivells diferents d'actualització dels llocs web.

Reutilització

Els articles 5 i 6 mostren la importància que la informació es faciliti de forma estructurada i en format reutilitzable. A més a més, la consulta s'haurà de realitzar a través de mitjans informàtics en formats fàcilment comprensibles i que permetin la interoperabilitat i la reutilització.

De forma similar a l'actualització de continguts, s'ha previst la introducció d'una pregunta sobre reutilització per a tots els EFPA, a través dels formats als quals es pot accedir a la documentació sol·licitada.

De quina de les següents formes es pot accedir a la informació (...)?

	<i>Sí</i>	<i>No</i>
<i>La informació es pot visualitzar al navegador</i>		
<i>Dades en pdf</i>		
<i>Dades en full de càlcul (xls, xlsx, ods, csv...)</i>		
<i>Arxius de processador de textos o presentacions editables (doc, odt, txt, ppt, odp...)</i>		
<i>Arxius d'imatge (tiff, gif, jpg, jpeg, bmp, png...)</i>		
<i>Arxius multimèdia (mp3, avi, wav...)</i>		
<i>Arxius de dades en formats privatis o estructurats complexos (sav, xml, json, rdf, mdb, accdb...)</i>		

Les categories de resposta d'aquesta pregunta permeten analitzar quins són els formats més freqüents en què es presenta la documentació requerida a la llei 19/2014 i mesurar en quin grau és o no reutilitzable.

2.1.3 Estructuració i accessibilitat del lloc web

A banda de la reutilització i actualització, l'article 6 de la llei 19/2014 també posa èmfasi en la importància d'altres aspectes qualitius de la informació com són l'estructuració i l'accessibilitat del lloc web: es preveu que la informació estigui organitzada de forma fàcilment accessible i comprensible per a les persones i que en faciliti una consulta àgil i ràpida per mitjans d'instruments de cerca dotats de característiques tècniques que ho garanteixin.

Atès que en la darrera edició no s'havia aprofundit en aquests aspectes, s'ha optat per introduir preguntes en el qüestionari general que persegueixin aquests objectius. Per fer-ho, s'ha tingut

present algunes de les dificultats detectades en l'edició anterior: en aquest sentit, l'estudi previ feia evident que, en la major part dels casos observats, es detectava la coexistència de diferents suports que posaven a l'abast del ciutadà informació diferent de caràcter públic. D'altra banda, però es detectava que aquesta convivència d'instruments diferents podia arribar a generar la confusió, dispersió i duplicació de la informació. Alhora, la manca de vinculació entre els diferents instruments previstos també feia evident la precipitació amb la qual molts dels ens van acabar implementant la llei per tal de complir amb el mandat legal.

Tenint en compte aquestes consideracions prèvies, s'ha optat per considerar que la informació està estructurada quan es localitza en un únic suport web o bé quan, existint suports web diferents, la informació està integrada en un únic sistema d'informació. A partir d'aquesta definició, s'han formulat les preguntes següents:

En quins dels següents suports es pot accedir a informació sobre transparència?

Lloc web de l'ens (sí/no)

Portal de transparència gestionat per l'AOC (sí/no)

Portal de transparència diferent de l'AOC (sí/no)

Seu electrònica (sí/no)

Portal de dades obertes (sí/no)

La informació disponible està integrada en un únic sistema d'informació?

Sí

No

El tractament conjunt dels resultats d'aquestes dues preguntes ens mostrarà el nivell d'estructuració dels llocs web i permetrà classificar els ens analitzats a partir d'aquesta variable. El quadre 2 mostra el tractament inicial dels resultats que es planteja per aquestes preguntes.

Quadre 2. Tractament de les respostes sobre estructuració

Estructuració i ordenació	Màxima estructuració	Mínima estructuració
Existeix més d'un suport amb informació sobre transparència	No	Sí
Informació integrada en únic sistema d'informació	Sí	No

Pel que fa a l'accessibilitat, s'entendrà que la informació és accessible quan es pot localitzar de forma àgil i ràpida. D'acord amb l'article 5.5 de la Llei 19/2014, tots els portals han de disposar d'un cercador que permeti un accés ràpid, fàcil i comprensible a la informació i que incorpori mecanismes d'alerta sobre les dades que s'han actualitzat. Les quatre preguntes que es detallen a continuació permeten valorar la facilitat d'accés a al portal de transparència i a determinats continguts, de manera general.

Existeix d'un cercador al lloc web o portal de transparència?

Sí

No

Existeix un menú o arbre de continguts que permeti ubicar al ciutadà en quin apartat i subapartat del web es troba?

Sí

No

[Per als casos en què hi hagi un portal de transparència] Has pogut accedir al portal de transparència a través del lloc web?

Sí

No

[Per als casos en què hi hagi un portal de transparència] Has pogut accedir al portal de transparència a través del menú principal del lloc web?

Sí

No

Temps que es triga en respondre el qüestionari

El tractament conjunt d'aquests cinc aspectes ens indica si s'ha previst el desplegament de mesures per tal de facilitar l'accessibilitat als continguts en matèria de publicitat activa.

Quadre 3. Tractament de les respostes sobre accessibilitat

Accessibilitat	Màxima accessibilitat	Mínima accessibilitat
Existència de cercador	Sí	No
Arbre de continguts	Sí	No
Vinculació entre lloc web i portal de transparència	Sí	No
Accés directe al portal de transparència a través del menú principal	Sí	No
Temps	<i>Establir en funció dels resultats obtinguts</i>	<i>Establir en funció dels resultats obtinguts</i>

En definitiva, els qüestionaris d'elements objectivables s'han utilitzat per incorporar nous elements a l'anàlisi que ofereixin una visió més àmplia i integral del nostre objecte d'estudi. Aquest fet suposa una major complexitat i un increment del volum de dades que s'obté finalment. Aquest augment es visualitza clarament en la taula 2, que resumeix el nombre de preguntes i variables que formen part de cada qüestionari i el nombre d'ens que queden sotmesos a cada tipus. Si es compara aquesta taula amb la de l'edició 2016, s'observa una diferència substancial en el nombre de preguntes i variables incloses a cada tipologia de qüestionari. Així, la introducció dels nous aspectes citats anteriorment sobre actualització, reutilització i estructuració del lloc web incrementen el volum del total de dades recollides, en gairebé un 50%.

Taula 2. Comparació del número d'ens, preguntes i variables incloses en cada tipologia de qüestionari respecte a l'edició anterior

Qüestionaris	edició 2016			edició 2017		
	Ens als que es dirigeix	Preguntes	Variables	Ens als que es dirigeix	Preguntes	Variables
Generalitat de Catalunya (q1)	13	108	281	13	190	608
Ens públics (q2)	1.171	103	271	1.014	173	537
Ens locals (q3)	993	132	331	994	209	597
Altres ens (q4)	261	97	328	196	128	338

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

El primer qüestionari (q1) és el que es dirigeix a la Generalitat i s'ha utilitzat per recollir la informació relativa a les tretze conselleries en què s'ha estructurat el treball de camp d'aquesta institució. Es va optar per fer una anàlisi individual de cada conselleria ja que es va considerar que l'estudi general de la Generalitat no permetia arribar al nivell de detall desitjat. En aquesta edició, aquest formulari conté 190 preguntes i 608 variables.

El segon model (q2) és el que ha experimentat un decrement més important del nombre d'ens inclosos. S'ha dissenyat per als ens públics de la Generalitat, els ens dependents dels ens locals, les mancomunitats, consorcis, les universitats públiques, de les entitats estatutàries i d'altres ens públics no territorials. Està integrat per 173 preguntes i 537 variables.

Per a la recollida de la informació dels 994 ens locals territorials, és a dir, ajuntaments, consells comarcals, diputacions i àrea metropolitana, s'ha fet ús del tercer model de qüestionari (q3). Aquest document està format per 597 variables agrupades en 209 preguntes.

El quart qüestionari (q4), que aglutina 128 preguntes i 338 variables, s'ha formulat per a un col·lectiu d'ens heterogenis internament: fundacions, entitats sense ànim de lucre, partits polítics, sindicats, col·legis professionals i altres ens no sotmesos a dret públic. Aquest és el que presenta una diferència menys important en el total de variables respecte a l'edició anterior. Aquest fet es deu a la forma en com s'han introduït les opcions de resposta "no aplica" i al fet que és el formulari que inclou un nombre menys elevat de preguntes relatives a reutilització i actualització.

Aquest darrer és el prototip de qüestionari que presenta una complexitat més elevada, principalment, per dos motius: en primer lloc, l'heterogeneïtat d'ens amb característiques completament diverses pel que fa a no només les funcions que desenvolupen, sinó que també pel que fa a la seva naturalesa jurídica, dificulta l'homogeneïtzació de preguntes que haurien de poder ser aplicades a tots els ens de la mateixa forma. En segon lloc, la llei 19/2014 s'ha redactat pensant en l'administració pública però, en canvi, queden sotmeses al seu compliment entitats que poden regir-se pel dret privat, la qual cosa impedeix la seva aplicació. Així, per citar algun exemple, molts d'aquests ens no poden tenir oferta pública d'ocupació o no realitzen

procediments administratius. En definitiva, el quart model de qüestionari és el que s'aplica de manera més irregular.

2.2 Qüestionari de percepció de l'investigador: intel·ligibilitat del lloc web

L'estudi anterior ja mostrava que l'obtenció d'un bon resultat en la publicació de continguts no garantia la publicació de la informació de forma intel·ligible. Aquest fet plantejava la necessitat d'integrar a l'estudi aspectes més qualitius de la informació que permetessin valorar si els continguts publicats eren comprensibles o no. Per fer-ho, s'ha optat pel disseny d'un qüestionari que recull aspectes relacionats amb la intel·ligibilitat, la qualitat de la informació i altres elements del lloc web, la valoració dels quals introdueix percepcions de caràcter subjectiu. Està compost per 52 variables agrupades en 20 preguntes. Aquest qüestionari s'ha realitzat a una mostra aleatòria del 10% dels ens inclosos en l'estudi, la qual cosa implica la resposta d'un total de 240.

El qüestionari incorpora aspectes sobre la percepció que té l'enquestador sobre la seva experiència en la navegació en un determinat portal, l'accessibilitat, l'adequació dels continguts, la comprensió de les publicacions, la forma en com es presenten, entre d'altres⁵. D'aquesta forma, s'obté informació de tipus diferent a la que es deriva del qüestionari general, sobre presència o manca de publicitat activa.

2.3 Estudis de cas: adequació de continguts i documentació publicada

Un altre dels aspectes de nova incorporació al projecte són els anàlisis de continguts i de la documentació publicada per part d'experts en la matèria mitjançant estudis de cas, que atorguen un punt de vista diferent als exposats fins al moment.

La intel·ligibilitat dels llocs web o portals de transparència és un element molt menys objectivable que els exposats anteriorment (presència/absència de la informació, reutilització o actualització) a causa de les seves característiques inherents. Si bé és cert que en molts casos la

⁵ Per a més informació, podeu consultar el qüestionari complet al document "Qüestionaris 2017".

informació s'ha publicat de forma tan críptica que impedeix cap interpretació dels continguts publicats, en d'altres, sense un coneixement mínim sobre el funcionament institucional, serà inviable la interpretació de la informació publicada. Amb l'objecte d'aprofundir en aquest aspecte, s'ha treballat amb experts en l'àmbit organitzatiu i institucional que han dut a terme una anàlisi qualitativa de la forma en com es desenvolupen algunes matèries rellevants en els portals de transparència. Per tant, en aquest cas, no s'ha aplicat el criteri habitual vinculat a la idea dels "coneixements generals" d'un ciutadà mitjà, si no que considerem que ha de ser un criteri expert qui valori si la informació és completa i adient i permet conèixer de forma efectiva la situació de l'entitat, d'acord amb els criteris continguts a la Llei 19/2014. L'objectiu és analitzar des d'una perspectiva qualitativa què implica aquesta presència i si, en alguns casos, la forma en què es tracta la informació pot impedir, dissuadir o dificultar l'assoliment dels objectius que planteja la llei de transparència.

Per a fer-ho, s'ha seleccionat un número reduït d'ens i persones habituades a llegir i interpretar informació vinculada a l'administració pública que han estudiat els espais web mitjançant una guia d'anàlisi. Aquesta metodologia suposa centrar l'interès en entitats d'alt grau de sensibilitat -és a dir, que haurien de complir la normativa de forma especialment rigorosa- i d'un cert bon comportament pel que fa al grau global de compliment en termes de presència dels elements – no té sentit intentar analitzar allò que ja sabem que no hi és. Per a portar a terme aquesta anàlisi, classificarem l'univers en diversos grups:

- La Generalitat com a ens matriu.
- Els ajuntaments com a ens matriu.
- Els ens supramunicipals com a ens matriu.
- Els ens dependents de la Generalitat de capital íntegrament públic i sotmesos a dret públic.
- Els ens dependents dels ens locals de capital íntegrament públic i sotmesos a dret públic.
- Els ens dependents de la Generalitat de capital íntegrament públic i sotmesos a dret privat en algun aspecte.

- Els ens dependents dels ens locals de capital íntegrament públic i sotmesos a dret privat en algun aspecte.

Es seleccionen dos ens de cada grup atenent als resultats obtinguts en l'avaluació del Elements Fonamentals de Publicitat Activa de 2016. En relació amb la Generalitat com a ens matriu, treballarem amb les conselleries de forma separada.

Així, per a cada grup, s'inclou, d'una banda, l'entitat que va quedar millor situada en cadascuna de les categories, i, de l'altra, la institució que es va situar en el tercer quartil sempre que compleixi amb un mínim del 50% dels elements analitzats. En aquest darrer cas, si l'entitat quedés per sota d'aquest llindar valorarem la seva exclusió.

Per tal d'homogeneïtzar els criteris utilitzats entre els diferents experts, es va redactar una guia d'anàlisi que es configura com una eina de consulta i suport per tal de desenvolupar les tasques d'anàlisi; està composta d'enunciats en forma de pregunta per tal de facilitar un esquema i un conjunt de criteris per tal d'oferir indicacions sobre quin és l'objectiu en cada cas.

2.4 Disseny de programaris informàtics

Un cop establerts els continguts inclosos en l'anàlisi i quina és la metodologia més adequada per aprofundir en cadascun d'ells, es va procedir al disseny del programari informàtic per a la recollida de dades. En aquest sentit, s'ha fet ús de diferents sistemes que faciliten l'emmagatzematge i la sistematització de la informació. Les versions definitives dels qüestionaris han estat bolcades en un programari especial que permet la realització d'enquestes on-line i facilita la seva compleció des de qualsevol lloc.

3. Treball de camp

3.1 Incorporació i formació de l'equip d'investigadors

Per al desenvolupament del treball de camp es va incorporar un equip de 14 investigadors amb formació en ciències polítiques i sociologia i especialitzats en àmbits diversos que van unir-se a

l'equip permanent de la Fundació que ja estava desenvolupant la planificació i estructuració del projecte.

En el disseny d'investigacions d'aquest tipus, la qualitat del treball de camp esdevé una peça fonamental que garanteix que el projecte es desenvolupi amb èxit. Per aquest motiu, en aquesta ocasió, i a partir de l'experiència prèvia, es van introduir algunes modificacions en la formació de l'equip d'investigadors i en el desenvolupament del treball de camp per tal que l'assoliment dels continguts necessaris per a la realització de les tasques es produís de forma gradual.

El procés de formació principal de l'equip de treball de camp va desenvolupar-se entre el 16 i el 19 de gener de 2017 i va estructurar-se en quatre sessions de caràcter teòric i pràctic que tenien com a objecte principal l'assoliment dels coneixements necessaris per tal de dur a terme el treball de camp de forma homogènia. En la primera sessió, sense haver adquirit cap coneixement previ, els investigadors van realitzar una primera presa de contacte amb el tema a través de la compleció del qüestionari d'un municipi que es va triar a l'atzar. D'aquesta forma, cadascú va poder realitzar la detecció de quins eren els dubtes i les principals dificultats que se'ls plantejaven.

El segon dia, la formació es va estructurar en una part teòrica i una altra pràctica: en la primera, es van aportar coneixements de caràcter general sobre les lleis de transparència espanyola i catalana i es va fer un resum dels principals punts de la norma, posant èmfasi especial en el títol II. També es van transmetre els objectius principals del projecte, les seves característiques i les estratègies que s'haurien de seguir davant de les incidències detectades amb més freqüència. En la segona part de la sessió, es va fer una lectura del qüestionari d'ens locals focalitzant l'interès en aquelles preguntes en les quals es detectava un nombre més important de discrepàncies en les respostes.

A la tercera sessió els investigadors van tornar a treballar de forma autònoma complimentant el qüestionari del mateix municipi que havien fet el primer dia. L'objectiu era que, a partir dels conceptes teòrics exposats el dia anterior, fossin conscients del canvi en el sentit d'algunes

respostes. Els coneixements adquirits juntament amb una guia de lectura⁶ havien de contribuir a una millora en la resposta i a una reducció de les discrepàncies detectades.

El darrer dia de formació va servir per resoldre els dubtes pendents que quedaven, aclarir conceptes i exposar alguns casos pràctics en els quals s'exemplificava alguns dels dubtes que s'havien presentat el dia anterior.

En definitiva, l'estructuració de la formació en sessions de caràcter pràctic i teòric i la primera compleció del qüestionari sense haver adquirit cap coneixement previ, va evitar la saturació de continguts i l'assoliment dels coneixements de forma més gradual. Aquest procés va ser de gran utilitat ja que va ajudar a afinar la interpretació de les preguntes i a homogeneïtzar els criteris utilitzats per a la seva resposta.

3.2 Calendarització i desenvolupament del treball camp

Un cop finalitzat el procés de formació i amb els qüestionaris, definits, estructurats i revisats es va iniciar el treball de camp el passat 23 de gener i va finalitzar el 24 de març.

El desenvolupament del treball de camp es va iniciar en els ens matriu que formen part de l'administració pública, concretament, pels municipis d'una grandària inferior, ja que són aquests els que, en l'edició anterior, registraven un nivell de compliment inferior i són, alhora, els que contenen la informació més bàsica, seguit per la resta d'ens locals de Catalunya. Amb aquesta lògica, s'aconsegueix que a mida que incrementa el coneixement i l'experiència en la navegació en portals de transparència per part dels investigadors, augmenta també la complexitat del ens analitzats. Un cop finalitzat els ens matrius, es va continuar per tota l'estructura instrumental d'aquests, i seguidament la Generalitat i els seus ens públics. La taula 3 detalla el desenvolupament del treball de camp d'acord amb els tipus d'ens analitzats.

⁶ Podeu consultar les guies de lectura completes en el document "Guies de lectura 2017".

Taula 3. Desenvolupament del treball de camp

Dates	Ens
23 de gener de 2017	Inici del treball de camp
Del 23 de gener al 26 de febrer	Ens locals (municipis, comarques i diputacions)
Del 20 de febrer al 26 de febrer	Ens locals (diputacions)
Del 26 de febrer al 3 de març	Ens dependents (municipis, comarques i diputacions)
Del 3 de març al 10 de març	Generalitat
	Institucions estatutàries
	Universitats públiques
	Col·legis professionals
	Partits polítics
	Sindicats
	Empreses públiques
Del 10 de març al 14 de març	Institucions sense ànim de lucre
	Fundacions
	Ens de cooperació
Del 14 de març al 24 de març	Validacions i comprovacions
24 de març	Finalització del treball de camp

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

A banda d'un procés de formació rigorós, i amb l'objecte d'assegurar la qualitat del treball de camp, es van preveure dues mesures addicionals que recolzen la tasca de l'equip d'investigadors: la guia de l'investigador i la bústia de dubtes.

Pel que fa al primer, esdevé l'eina bàsica per al desenvolupament de la recollida de dades. És el document de referència i consulta que aclareix i especifica el contingut de cadascuna de les preguntes i estableix criteris homogenis. Aquest és un instrument fonamental atès que les preguntes i els conceptes poden estar sotmesos a criteris interpretatius. Alhora, el fet que la recollida de la informació es porti a terme mitjançant l'exploració dels portals per part d'un equip ampli d'investigadors incrementa les possibilitats d'aplicació de criteris diferents en la resposta dels qüestionaris. Per tal de controlar en la mesura del possible aquesta distorsió, es van redactar guies específiques per a cada qüestionari, que es van utilitzar durant el procés de formació i, especialment, durant la primera fase d'elaboració de la recollida de dades.

No obstant això, cal tenir present que la guia de l'investigador és un document que ofereix orientacions de caràcter molt genèric. Per aquest motiu, és possible que, en algunes ocasions, sorgeixin dubtes, molt més específics, que no es puguin resoldre mitjançant aquesta eina, ja que

l'enorme disparitat d'ens i l'existència de característiques conjunturals poden requerir d'una resposta més adaptada. Per tal de cobrir aquestes necessitats, es va obrir una "bústia de dubtes", centralitzada per la coordinadora de treball de camp, a la que l'equip pot recórrer sempre que sigui necessari o ho consideri pertinent. D'aquesta forma, es garanteix l'homogeneïtzació dels criteris utilitzats en aquells casos que surten de la normalitat.

3.3 Validació de dades

Per tal d'assegurar la qualitat de la informació recollida, garantir l'homogeneïtzació de criteris i assegurar el correcte funcionament de l'equip, es van incorporar validacions addicionals, especialment, en la primera fase de la recollida de la informació.

Per fer-ho, un membre de l'equip, amb una àmplia experiència amb treballs d'aquest tipus, va tornar a respondre el qüestionari per a totes les preguntes referents a EFPA's en un conjunt de municipis seleccionats aleatòriament. Un cop realitzada aquesta doble entrada de dades, es va procedir a contrastar el resultat amb l'obtingut pel responsable d'aquell municipi i ha resoldre les discrepàncies detectades. En cada cas, es va elaborar una fitxa que contenia el llistat d'EFPA en els que existien desavinences, la resposta dels dos investigadors, el vincle a la informació localitzada (en els casos en què s'havia detectat presència d'aquell ítem) i un apartat d'observacions en què, si calia, s'inclouïen comentaris sobre l'operacionalització d'aquella variable.

Un cop dutes a terme aquestes validacions, cada investigador va rebre la fitxa corresponent al seu municipi per tal d'introduir les modificacions pertinents. Aquest procés de validació de la informació es va dur a terme durant la segona i la quarta setmana del treball de camp.

Posteriorment, es van desenvolupar validacions de caire més tècnic, sobretot pel que fa a incongruències amb la dada introduïda i la comprovació que totes les variables dels qüestionaris tinguessin resposta, ja que el fet que la informació s'obtingui a través de fonts secundàries garanteix la inexistència de casos perduts (no resposta).

4. Confecció de les bases de dades

Fruit del procés de recollida de la informació mitjançant els cinc models de qüestionari (quatre segons tipologia d'ens i un relatiu a percepció), s'han configurat 36 bases de dades que, juntes, sumen 5.907 registres i 11.199 variables.

Per a cada ens analitzat, s'han construït dos tipus de bases de dades: la primera, que hem anomenat "original", conté totes i cadascuna de les variables que es deriven del qüestionari i de l'entrada de dades en el programari, la segona, anomenat "tractades" resumeix el conjunt de variables seleccionades que s'han utilitzat per confeccionar els informes de resultats sobre els elements fonamentals de publicitat activa.

Per als ajuntaments, s'ha creat una base de dades conjunta que conté els 947 municipis i se n'ha dissenyat una altra per a cadascun dels trams de població amb els quals s'ha treballat per confeccionar els informes (fins a 500 habitants, de 501 a 5.000 habitants, de 5.001 a 20.000 habitants, de 20.001 a 50.000 habitants i més de 50.000 habitants).

La taula següent resumeix el nombre total de bases de dades, de registres i variables existents per a cada tipologia d'ens i reflecteix el gran volum d'informació recollida i la complexitat que suposa l'anàlisi d'institucions amb característiques tan diferents entre si.

Taula 4. Nombre de bases de dades, registres i variables segons tipus d'ens analitzats

Nom de l'ens	Bases de dades		Registres		Variables	
	Original	Informe	Original	Informe	Original	Informe
Generalitat						
Generalitat	1	1	13	13	600	131
Total	1	1	13	13	600	131
Ens locals						
Ajuntaments (tots)	1		947		596	
Ajuntaments (fins a 500 habitants)	1	1	337	337	596	111
Ajuntaments (de 501 a 5.000 habitants)	1	1	400	400	596	111
Ajuntaments (de 5.001 a 20.000 habitants)	1	1	146	146	596	111
Ajuntaments (de 20.001 a 50.000 habitants)	1	1	41	41	596	111

Ajuntaments (més de 50.000 habitants)	1	1	23	23	596	111
Supramunicipals	1	1	47	47	596	109
Total	7	6	1.941	994	4.172	664
Ens públics						
De Generalitat	1	1	119	119	529	96
De municipis	1	1	521	521	528	75
De 2n nivell	1	1	54	56	529	74
Universitats	1	1	6	6	529	83
Estatutaris	1	1	6	6	529	49
Cooperació	1	1	393	393	529	75
Sense informe	1		27		529	
Total	7	6	1.126	1.101	3.702	452
Altres ens						
Partits polítics	1	1	18	18	331	37
Fundacions	1	1	177	177	331	45
Sindicats	1	1	9	9	331	37
Sense informe	1		71		331	
Total	4	3	275	204	1.324	119
Percepció						
Percepció	1		240		35	
Total	1		240		35	
Subtotal	20	16	3.595	2.312	9.833	1.366
Total	36		5.907		11.199	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En comparació amb l'edició del 2016, el volum de bases de dades, registres i variables analitzades ha incrementat en els tres casos esmentats. En un primer lloc, s'ha creat una base de dades noves resultant del qüestionari de percepció que inclou 240 registres. En segon lloc, malgrat que l'inventari d'ens ha disminuït en nombre total d'unitats, el nombre de registres totals que contenen les bases de dades ha augmentat en 178, precisament pel fet d'haver inclòs la part de percepció. I, en tercer lloc, el punt més destacat és l'increment important que es visualitza en el número de variables amb les que s'ha treballat en relació a l'edició anterior. Aquest fet és degut a la incorporació de noves preguntes als qüestionaris, sobretot pel que fa als nous àmbits d'actualització i reutilització de les matèries determinades com a 'Elements Fonamentals de Publicitat Activa' que gairebé ha comportat la duplicació del número de variables analitzades.

5. Fases del projecte

