



## Estudi sobre la governança del sector públic vinculat de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

### Enfocament de l'estudi i resultats del qüestionari

Barcelona, 12 de desembre de 2012

## Resum executiu

La **Comissió del Sector Públic** ha promogut l'**estudi sobre la governança de les entitats del sector públic instrumental de la Generalitat de Catalunya** amb la voluntat d'**explorar el model i les pràctiques de governança d'aquestes entitats**. Segons la literatura especialitzada, les dimensions principals de la governança se centren en la **figura del directiu**, l'alineament d'objectius, recursos i resultats per mitjà d'un **instrument de concertació** (contracte programa), l'**orientació al rendiment** de l'entitat, i la **funcionalitat de l'òrgan de govern**. L'estudi cobreix **tots els tipus d'ens**, que englobem sota el nom de PIA (personificacions instrumentals autonòmiques). Aquestes entitats estan vinculades als diferents departaments i actuen en àmbits de política diversos.

L'estudi ha estat desenvolupat per l'Àrea de Recursos Econòmics i Eficiència del Sector Públic i ha comptat amb l'acompanyament de l'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE i el suport de l'Institut DYM.

La **introducció** d'aquest informe dona compte del context actual derivat de la política de racionalització i simplificació del sector públic instrumental de l'Administració de la Generalitat de Catalunya desenvolupada amb la intenció de reduir les dimensions del sector i alhora de valoritzar el model de personificació quan es considera idoni, i en general de millorar la governança i el rendiment d'aquestes entitats. Cal tenir en compte que, en dades de 2011, parlem de 273 entitats majoritàries que gestionen el 39,5% dels treballadors/es i el 57% del pressupost de la Generalitat. A la introducció també es fa referència a les fonts d'informació disponibles i als actors corporatius més rellevants i es presenten unes breus dades descriptives del dimensionament del sector públic instrumental.

El **model d'anàlisi** presenta l'esquema analític de l'estudi (centra els objectes d'estudi, en desagrega els conceptes fonamentals i identifica les variables d'anàlisi) i defineix l'enfocament metodològic, basat en tres estratègies de captació d'informació: un qüestionari, un paquet d'entrevistes i l'anàlisi de casos.

La resta de continguts de l'informe només fan referència al **qüestionari** i es dona compte de l'enfocament, l'anàlisi i els resultats. Restava pendent, per tant, completar aquest estudi amb les altres estratègies (entrevistes i anàlisi de casos).

Pel que fa a l'**enfocament del qüestionari**, direm que es tracta d'una enquesta autoadministrada online adreçada a les persones que exerceixen la màxima responsabilitat executiva a cada entitat. L'univers era de 221 entitats.

Els apartats següents corresponen a l'**explotació i els resultats del qüestionari**. Seguint l'estructura de continguts del model d'anàlisi, que també es recull en el disseny del qüestionari, es presenten taules i gràfics derivats de l'anàlisi univariant i es dona compte de l'anàlisi d'algunes variables dependents i d'una anàlisi multivariant. De cada aspecte analitzat també s'hi fan uns primers comentaris. En alguns casos es fan comparacions amb una enquesta de menor abast realitzada al Regne Unit<sup>1</sup>.

Finalment, hi ha uns apartats de **conclusions** i de **recomanacions** estrictament referides als resultats del qüestionari.

L'apartat d'**annexos** complementa la informació principal del document.

---

<sup>1</sup> National Audit Office: Performance Measurement Frameworks and the use of performance information by the Boards of Central Government Organisations. The results of a National Audit Office Survey, March 2009  
<http://www.nao.org.uk//idoc.ashx?docId=d596961d-2321-430a-a122-f9f63d26fa17&version=-1>  
i, més genèricament: [http://www.nao.org.uk/publications/0809/performance\\_frameworks.aspx](http://www.nao.org.uk/publications/0809/performance_frameworks.aspx)



## Context

En la reflexió sobre les personificacions instrumentals autonòmiques (PIA) es troben a faltar anàlisis de base quantitativa. En aquest sentit aquest estudi és pioner i pretén fer una primera aproximació exploratòria que ajudi a la tasca del Govern en la presa de decisions sobre la millora de la gestió d'aquestes organitzacions, amb un impacte sobre els pressupostos de la Generalitat de més de 10.000 milions d'euros.

L'estudi genera coneixement sobre l'estat de les PIA i proporciona un punt de partida per a poder comparar estudis posteriors. D'altra banda, permet algunes valoracions quan la informació proporcionada és suficient per a la comparativa entre PIA i d'altres estudis.

## Síntesi de resultats

### Àmbit: Perfil del directiu

#### Justificació

L'especialització funcional de les entitats sota el model d'agència requereix d'un perfil professional facultat amb capacitats de direcció sota un marc limitadament jeràrquic i a qui es demanen comptes pels resultats obtinguts

#### Descobertes

- Poques dones: el 82% són homes
- Entre 31 i 70 anys. Mitjana: 51,7
- Formació universitària (92%). D'aquests la meitat amb estudis de postgrau. Una vintena de persones amb estudis en direcció d'organitzacions
- Dues terceres parts se segueixen formant (formació entesa de manera àmplia), més en continguts tècnics que no pas gerencials, però amb una dedicació en general limitada.
- Poc temps en el càrrec: el 43% menys de 2 anys i el 30% entre 2 i 6. El màxim és 30 anys
- La meitat sense experiència directiva prèvia. Dels que l'han tinguda, el 85% en el mateix sector d'activitat i la meitat en un altre sector (entre els 3 i els 9 anys)
- El 74% amb experiència prèvia de caràcter tècnic en el mateix sector d'activitat (entre 3 i 15 anys)
- Preferència per un model d'organització obert i innovador i no pas burocràtic. Hi aposten més la gent de més edat, amb més experiència, temps d'ocupació del càrrec, i propenses a formar-se. Més en entitats de Recerca, Territori i Llengua i cultura, i de petites dimensions
- Vocació de servei públic acusada i compromís professional elevat

#### Valoració

<b>Punts forts</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Percentatge elevat de formació universitària de postgrau</li><li>- Experiència tècnica de llarga trajectòria en el sector d'activitat</li><li>- Vocació de servei públic acusada i compromís professional elevat</li><li>- Preferència per un model d'organització obert i innovador</li></ul>
<b>Punts febles</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Dubte sobre les capacitats directives instal·lades: molta rotació, poca experiència directiva prèvia i poca formació gerencial</li><li>- Indicis de rotació elevada i de designació vinculada als relleus polítics</li><li>- Inquietuds per l'entorn de treball</li><li>- Poca presència de dones</li></ul>

#### Recomanacions

- Considerar la figura de la direcció pública com a professional
- Revisar la política de selecció dels directius
- Desenvolupar formació directiva i experiència directiva i assegurar formació continuada
- Desenvolupar mesures de promoció de dones



## Àmbit: Instrument de concertació d'objectius i resultats

### Justificació

El model es basa en una relació contractual entre principal i agent (en aquest cas entre Departament i PIA). A través del contracte es produeix un alineament correcte entre objectius, recursos i capacitats i resultats

### Descobertes

- El 34% d'entitats disposa clarament d'un contracte programa o instrument similar (opinió dels analistes). En la meitat dels casos per obligació legal. En el 60% se'n fa difusió pública
- Dels que en tenen, en general, contenen els elements propis de la relació principal-agent: concreció de la missió en objectius (90%), determinació de la cartera de serveis, recursos personals, materials i pressupostaris disponibles, resultats a obtenir i indicadors i mesures de seguiment (80%), i aspectes relacionals amb el departament i mesures de revisió (entre el 60 i el 70%). Però poca presència d'incentius i penalitzacions (35%)
- En el 60% els elaboren l'entitat o el Departament autònomament. L'elaboració conjunta es fa en el 38%. A SLT determina molt el departament, a CLT, AAM i TES està més equilibrat. A EMO, PRE i ECO el determinen més les entitats
- El 61% el consideren útil (les entitats grans el veuen més útil)
- Són bastant recents i es modifiquen sovint. Tanmateix, els canvis no són gaire substancials
- Els tres principals factors que faciliten una relació eficaç entre departament i entitat són: objectius clars i pressupostos definits, diàleg i confiança, i transparència i rendiment de comptes.
- En general les entitats tenen un grau elevat d'autonomia en les polítiques de gestió. Quan s'analitza en detall s'identifiquen 4 grups d'entitats (cada grup presenta algunes associacions clares amb l'àmbit de política, els departaments d'adscripció, la tipologia d'ens, els pressupost i els ingressos de la Generalitat, i el temps en el càrrec i la propensió a formar-se del directiu al front):
  - A) 82 Entitats plenament autònomes: consorcis i fundacions de l'àmbit de recerca
  - B) 74 Entitats sotmeses a les directrius estratègiques del Departament, relativament limitades en aspectes financers (especialment endeutament) i plenament autònomes en altres polítiques de l'organització: es concentren a l'àmbit de la Salut
  - C) 19 Entitats plenament autònomes pel que fa a plantejament estratègic, planificació, processos, estructuració organitzativa, selecció i desenvolupament de persones, manteniment i logística, però dependents en TIC i assessorament jurídic, i molt limitades en aspectes financers, dimensionament de personal i política retributiva. Es concentren a Territori i a Presidència
  - D) 25 Entitats sense cap marge d'autonomia. Es dona certa concentració a CLT

### Valoració

<b>Punts forts</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Vinculació entre normativa i contractes de gestió</li><li>- Quan hi ha instruments, aquests incorporen els continguts considerats indispensables</li><li>- Ús generalitzat d'indicadors</li><li>- Percepció d'utilitat de l'instrument (61%)</li></ul>
<b>Punts febles</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Poca utilització de l'instrument però també una certa desconfiança en la seva utilitat i poca publicitat i transparència. En alguns casos formalisme</li><li>- La manca dels instruments, o bé tenint-ne, la manca dels continguts considerats indispensables, és un risc per a la bona governança de l'entitat. En particular, poca presència del contingut referit a incentius i penalitzacions pels resultats de la gestió</li><li>- Es qüestionen alguns grups d'entitats segons el grau d'autonomia resulten: A i C per la poca incidència del departament en l'orientació estratègica; D perquè podrien integrar-se als departamentals atesa la nul·la autonomia.</li><li>- Elaboració unilateral (entitat o departament) en lloc de compartida</li></ul>



### Recomanacions

- Estendre l'ús del contracte programa i instituir-lo amb els elements que li són propis com un element substantiu i no formal
- Elaboració conjunta (departaments i entitats) dels continguts. També possible intervenció d'unitats transversals. Reforçar-ne l'obligació normativa i la difusió pública.
- Atendre els factors que afavoreixen una relació eficaç entre departament i entitat
- Revisar monogràficament els 4 grups d'entitats segons el grau d'autonomia de gestió. La relació entre grups i àmbits (especialment el model A en l'àmbit de recerca) suscita no una aplicació indiferenciada del model d'agència executiva a tots els casos, sinó una revisió de la idoneïtat d'aquest model en cada àmbit per assegurar, en funció de les característiques de cada sector, la millor governança.

### Àmbit: Orientació a resultats

#### Justificació

Els objectius concertats amb el principal i el rendiment de comptes obliguen a desplegar una infraestructura de gestió: sistemes de planificació, seguiment i avaluació

#### Descobertes

- Documents bàsics: Disponibilitat elevada de plans a curt (90%), menor de plans estratègics i sistemes d'indicadors (70%), i encara menor d'auditories de qualitat i avaluacions (50%). L'obligació legal de disposar-ne és determinant. Més disponibilitat en directius de més edat, experiència i propensos a formar-se. Disponibilitat intensa a SLT i diferències segons departaments
- Poca desagregació dels objectius per divisions o departaments (60%), equips (50%) i persones (30%)
- Profusió d'indicadors de tot tipus, però poca sistematització.
- Estàndards dels indicadors fixats per la pròpia entitat en base a fites o al rendiment passat i, quan estan definits, als objectius del Govern. Poca comparació amb altres entitats
- En general, el grau d'assoliment dels objectius respecte dels estàndards fixats és elevat (excepció particular dels indicadors d'input)
- En el 30% hi ha instal·lats sistemes de gestió de la qualitat, i en un 50% hi ha plans d'avaluacions. A l'àmbit de salut aquestes pràctiques són molt més presents.
- Qualificació del rendiment de les entitats per part dels directius: notable (7,9). Les entitats petites es valoren millor i també aquelles entitats en què hi ha un seguiment intens per part de l'òrgan de govern (en nombre de reunions; els joves i les dones són més exigents)

#### Valoració

<b>Punts forts</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Alt nivell de planificacions a curt termini i d'informes de seguiment</li><li>- Ús documental d'indicadors de gestió diversificats però poc sistematitzats</li><li>- Ús d'estàndards de referència centrats en fites pròpies i rendiment passat</li><li>- Acompliment generalitzat dels objectius.</li><li>- Autopercepció d'assoliment de resultats elevada: 7,9 (sobre 10)</li></ul>
<b>Punts febles</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Hi ha entitats sense planificació estratègica ni sistemes de seguiment de la gestió</li><li>- La manca de desagregació d'objectius fa que els resultats de la gestió siguin indiferenciats cosa que no permet advertir factors de millora de la gestió</li><li>- Poca presència de sistemes d'aprenentatge i millora contínua (qualitat i avaluació)</li><li>- Taules d'indicadors sense sistematitzar. Els estàndards no busquen la comparació amb organitzacions excel·lents</li><li>- Possibilitat que alguns punts febles s'atribueixin a manca de formació gerencial</li></ul>



### Recomanacions

- Estimular el desenvolupament de sistemes de planificació allí on no estiguin instal·lats. Desagregar els objectius a nivell d'unitats, equips i persones
- Estimular la revisió i sistematització d'indicadors de manera que satisfacin les necessitats d'informació no només de l'entitat sinó també de l'òrgan de govern, el departament i unitats transversals, i de la ciutadania
- Estimular la introducció de sistemes de gestió de la qualitat i de l'avaluació de programes i polítiques
- Compartir amb la ciutadania l'evolució de l'assoliment dels objectius de gestió i facilitar dades de conjunt sobre la gestió del sector públic
- Desenvolupar la comparació d'estàndards de rendiment amb les entitats considerades excel·lents
- Reforçar el rol de seguiment del rendiment per part dels òrgans de govern
- Desenvolupar estratègies d'avaluació del rendiment i d'orientació a la millora contínua de caràcter corporatiu
- Remarcar els continguts de planificació, seguiment i avaluació en la formació directiva

## Àmbit: Funcionalitat de l'òrgan de govern

### Justificació

Representen els interessos del principal i coadjuven al govern de l'entitat

### Descobertes

- A més de l'òrgan de govern, en el 75% d'entitats també hi ha un òrgan de seguiment i control de resultats. En un 75% també hi ha un òrgan de participació, consulta o assessorament
- Ritme de reunions d'entre 1 i 4 per any (òrgan de govern) o 1 (òrgan de participació). Algunes entitats no han reunit el seu òrgan de govern (anys 2011 i 2012)
- El 90% produeix documentació específica per a l'òrgan de govern, i en la majoria de casos (76%) amb indicadors (certa inconsistència amb els resultats de l'àmbit *Orientació a resultats*). Les dades d'aquesta documentació específica estan actualitzades a menys d'un mes en el 42%. El 82% dels òrgans de govern donen una atenció preferent a aquesta documentació
- S'han manifestat oportunitats de millora sobre continguts i presentació de la informació
- La intervenció dels òrgans respecte dels documents de planificació i de seguiment de la gestió de l'entitat es variada: en les planificacions solen fer una funció merament aprovatòria, i en els de seguiment es donen dos casos a parts iguals: els uns adopten un rol actiu (monitoritzen), els altres passiu (tenen coneixement)
- En general adopten un rol estratègic (orientar l'estratègia) i monitoritzador (seguiment dels objectius estratègics). No entren en aspectes operatius
- El 50% promouen el rendiment de comptes a la ciutadania

### Valoració

Nota: Aquest àmbit és percepció dels responsables executius. Cal contrastar-ho a la fase d'entrevistes

<b>Punts forts</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Presència d'òrgans de control i de participació</li><li>- Facilitació de documentació específica per part de les entitats i rellevància d'indicadors</li><li>- Els òrgans de govern donen una atenció preferent a aquesta documentació</li><li>- Priorització dels rols estratègic i monitoritzador i evitació de la gestió operativa</li></ul>
<b>Punts febles</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Algunes entitats no han reunit el seu òrgan de govern (anys 2011 i 2012)</li><li>- Les dades dels indicadors continguts a la documentació específica que s'adreça a l'òrgan de govern no estan prou actualitzades</li><li>- Continguts i presentació d'informació millorables perquè aquests òrgans puguin ser efectius</li><li>- Preeminència de les funcions aprovatòria i de seguiment</li></ul>



- En alguns casos l'actuació pot ser simbòlica i ritual
- Poca sensibilitat pel rendiment de comptes a la ciutadania

### **Recomanacions**

- Assegurar com a mínim una reunió útil de l'òrgan de govern
- Millorar la documentació específica per a l'òrgan de govern i orientar-la a l'ús
- Emfasitzar els rols estratègic i avaluador propis d'aquest tipus d'òrgan i evitar els rols merament aprovatori i, quan no estigui justificat, el rol gestor que hauria de correspondre a la direcció executiva. És possible que calgui garantir la professionalitat de les persones designades en els òrgans de govern (idoneïtat, rols, preparació tècnica, disponibilitat de temps)
- Possibilitat d'estandarditzar el seguiment i les avaluacions a nivell departamental i corporatiu
- Proporcionar informació a la ciutadania

### **Recomanacions generals**

- **Mantenir i reforçar els punts forts** detectats
- **Generar i desenvolupar coneixement i expertesa sobre governança corporativa** del conjunt d'entitats del sector públic, **utilitzar-lo en la presa de decisions i aplicar-lo en la millora del sector.**

#### **Línies prioritàries:**

- **Direcció pública professional**  
Perfeccionament del reclutament, selecció, formació i acompanyament dels directius
  - **Òrgans de govern efectius**  
Perfeccionament dels rols i de l'aportació de valor dels òrgans de govern de les entitats
  - **Contractes programa/de gestió**  
Perfeccionament de l'alineament entre objectius, recursos i capacitats i resultats
  - **Extensió de la qualitat i l'avaluació**  
Perfeccionament dels sistemes de gestió orientats a resultats i a l'aprenentatge i la millora contínua
  - **Minimització de riscos, orientació a la millora i supervisió de caràcter corporatiu**  
Estratègies d'avaluació del rendiment i d'orientació a la millora contínua de caràcter corporatiu (possibilitat de les auditories administratives)
  - **Recerca i debat**  
Aprofundiment de coneixement amb estudis específics i sessions d'intercanvi de coneixement
  - **Sistema d'informació corporatiu**  
Disseny i manteniment d'un sistema d'informació corporatiu sobre el sector públic que atengui les necessitats d'informació d'entitats, òrgans de govern, departaments, unitats transversals, govern i ciutadania
  - **Transparència**  
Rendiment de comptes a la ciutadania
- **Liderar el procés de canvi** a nivell departamental i corporatiu