



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





Índex

1. Resum executiu	7
2. Introducció	13
2.1 Oportunitat de l'estudi	13
2.2 Antecedents: el context de revisió del sector públic	13
2.3 Descripció del sector	17
2.3.1 Tipus d'entitats, fonts d'informació i àmbits	17
2.3.2 Dimensió	18
2.4 Actors més directament involucrats en la gestió de les entitats del sector públic a nivell corporatiu	20
3. Model d'anàlisi de l'estudi sobre la governança	23
3.1 Aspectes analitzats al qüestionari	24
3.1.1 Trets característics de les persones que exerceixen la direcció de les PIAs	24
3.1.2 Grau d'orientació a resultats, grau d'autonomia i funcionalitat dels òrgans de govern	25
3.1.2.a Contracte programa o de gestió (genèricament instruments de concertació d'objectius i resultats)	25
3.1.2.b Grau d'autonomia de l'entitat	26
3.1.2.c Orientació a resultats	27
3.1.2.d Funcionalitat dels òrgans de govern	28
3.2 Variables de control	29
4. Metodologia relacionada amb el qüestionari	31
4.1 Disseny	31
4.2 Destinataris	31
4.3 Compromisos adquirits	32
4.4 Comunicació del qüestionari	32
4.5 Fitxa tècnica del qüestionari	32
4.6 Calendari del treball de camp del qüestionari	33
4.7 Resultats de procés	33
4.8 Captura i tractament de dades confidencials	34
4.9 Tractament de dades	34
5. Codificacions emprades	35
6. Taxa de resposta	37
6.1 Resposta general	37
6.2 Resposta per departaments	37
6.3 Resposta per tipus d'entitats	37
6.4 Resposta per àmbits	38
6.5 Resposta segons afectació de mesures de racionalització i simplificació	38



7. Dades de les entitats que han respost	39
7.1 Personal	39
7.2 Pressupost	39
7.3 Aportació de la Generalitat als pressupostos de les entitats	40
8. Dades de les persones que han respost	41
8.1 Càrrec	41
8.2 Formació	42
8.3 Temps en el càrrec	45
8.4 Sexe	46
8.5 Edat	47
8.6 Experiència professional	48
8.7 Formació continuada	50
8.8 Ubicació de l'entitat pel que fa a l'enfocament estratègic	52
8.9 Opinió dels directius de les entitats del sector públic sobre el servei públic i les tasques administratives	53
9. Relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció i existència d'instruments de concertació d'objectius i resultats	57
9.1 Existència d'un instrument de concertació d'objectius, resultats i relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció	57
9.2 Previsió de l'instrument de concertació en la norma de creació o en els estatuts de l'entitat	58
9.3 Difusió pública de l'instrument de concertació	58
9.4 Aspectes continguts a l'instrument de concertació	59
9.5 Ens determinant a l'hora de determinar el contingut de l'instrument de concertació	60
9.6 Antiguitat de l'instrument de concertació	61
9.7 Existència de modificacions realitzades des de la primera formulació	61
9.8 Any de la darrera actualització	62
9.9 Transcendència de la modificació	62
9.10 Continguts de la modificació	63
9.11 Tipus d'incentius i penalitzacions previstos a l'instrument de concertació	64
9.12 Utilitat percebuda de l'instrument de concertació per especificar els resultats esperats i donar compte del seu assoliment	66
9.13 Grau d'autonomia de l'entitat per definir les polítiques relatives a diverses funcions organitzatives	67
9.14 Elements o factors crítics a tenir en compte en un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció a parer de les persones que exerceixen la màxima responsabilitat executiva de les entitats del sector públic.	73
10. Planificació, seguiment i avaluació del rendiment de l'entitat	75
10.1 Documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposa l'entitat	75
10.2 Horitzó temporal amb què es formulen els objectius de la planificació estratègica	76
10.3 Tipus d'indicadors emprats per al seguiment de la gestió	77



10.4 Estàndards de referència emprats per valorar el grau de consecució dels objectius	78
10.5 Grau d'acostament entre els indicadors amb les fites o estàndards de referència durant l'exercici de 2011	80
10.6 Grau amb què els objectius i els indicadors associats estan desagregats per divisions, equips i individus	81
10.7 Existència d'un model d'excel·lència en la gestió (EFQM / CAF) o un sistema de gestió de la qualitat basat en les normes ISO 9000	82
10.8 Desenvolupament de l'avaluació dels programes públics que gestiona l'entitat	82
10.9 Percepció del rendiment de l'entitat	83
11. Informació relativa a l'òrgan de govern	85
11.1 Existència d'altres òrgans o comissions específicament dedicats al seguiment i control dels resultats de l'entitat a més a més de l'òrgan de govern principal	85
11.2 Existència d'altres òrgans o comissions específicament dedicats a la participació, assessorament, consulta o a altres finalitats similars a més a més de l'òrgan de govern principal	85
11.3 Nombre de sessions mantingudes durant els anys 2010 i 2011 per cada òrgan	86
11.4 Documentació sobre el rendiment de l'entitat específicament adreçada a l'òrgan de govern	88
11.5 Dedicació de temps de l'òrgan de govern a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió	89
11.6 Presència d'indicadors en la documentació sobre rendiment de l'entitat facilitada a l'òrgan de govern	89
11.7 Temps que acostuma a passar entre la data de mesura dels indicadors i la reunió de l'òrgan de govern	90
11.8 Tipus d'intervenció que fa l'òrgan de govern de l'entitat en cadascun dels documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposa l'entitat	91
11.9 Intervencions concretes que duen a terme els òrgans de govern de les entitats	92
11.10 Comentaris o suggeriments que els membres de l'òrgan de govern han formulat en algun moment en relació amb la informació facilitada.	94
12. Resultats del qüestionari	95
a) Sobre les característiques de les entitats de l'estudi	95
b) Sobre els directius de les entitats	95
c) Sobre les relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció els instruments de concertació d'objectius i de resultats	97
d) Sobre l'orientació a resultats	100
e) Sobre la funcionalitat dels òrgans de govern	103
13. Conclusions principals	105
14. Valoració sintètica	107
15. Recomanacions	109
Recomanacions per àmbits de l'estudi	109
Recomanacions generals	110



Annexos	111
Annex 1. Recategorització del nom de l'instrument de concertació	113
Annex 2. Reelaboració de la taula corresponent als Aspectes continguts a l'instrument de concertació	117
Annex 3. Reelaboració de la taula corresponent als continguts de la modificació dels instruments de concertació d'objectius i resultats	121
Annex 4. Cinc elements o factors crítics a tenir en compte en un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció per ordre d'importància	123
Annex 5. Especificació d'altres documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposen les entitats i recategorització.	139
Annex 6. Reelaboració de la taula corresponent als tipus d'indicadors emprats per al seguiment de la gestió	143
Annex 7. Reelaboració de la taula corresponent als estàndards de referència per valorar el grau de consecució dels objectius	145
Annex 8. Reelaboració de la taula corresponent a les intervencions concretes que duen a terme els òrgans de govern de les entitats	147
Annex 9. Comentaris o suggeriments que els membres de l'òrgan de govern han formulat en algun moment en relació amb la informació facilitada.	149
Annex 10. Gràfics i taules de correlacions bivariants i anàlisi multivariant	151
1. Variables clau en l'obtenció d'indicadors	151
2. Variable dependent: Instrument de Concertació	153
3. Variable dependent: percepció dels resultats de l'entitat	156
4. Variable dependent: model d'organització (enfocament estratègic)	158
5. Variable dependent: ens determinant a l'hora d'elaborar l'instrument de concertació	159
6. Taules de contingència de l'anàlisi bivariant amb variables recodificades	160
7. Anàlisi multivariant	168
Annex 11. Qüestionari	171
Annex 12. Carta de la Secretària d'Administració i Funció Pública i presidenta de la Comissió del Sector Públic de comunicació de l'estudi i de la tramesa del qüestionari al públic objectiu	185



1. 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 dóna 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 dóna compte de l'enfocament, l'anàlisi i els resultats. Resta 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 univariante i es dóna compte de l'anàlisi d'algunes variables dependents i d'una anàlisi multivariante. 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 Unit¹.

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.

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

¹ 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



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 PIAs 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

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

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 una 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

Punts forts	<ul style="list-style-type: none"> - Vinculació entre normativa i contractes de gestió - Quan hi ha instruments, aquests incorporen els continguts considerats indispensables - Ús generalitzat d'indicadors - Percepció d'utilitat de l'instrument (61%)
Punts febles	<ul style="list-style-type: none"> - Poca utilització de l'instrument però també una certa desconfiança en la seva utilitat i poca publicitat i transparència. En alguns casos formalisme - 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 - 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. - Elaboració unilateral (entitat o departament) en lloc de compartida



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 afavoreixin 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

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



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

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



- Preeminència de les funcions aprovatòria i de seguiment
- 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



2. Introducció

2.1 Oportunitat de l'estudi

Aquest estudi té lloc en el context d'una **política de racionalització i simplificació del sector públic** instrumental de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i, particularment, de les entitats amb personalitat jurídica pròpia.

La **Comissió del Sector Públic** va considerar l'oportunitat d'**estudiar el sistema de governança** d'aquestes entitats. Es pretén examinar fins a quin punt les entitats del sector públic es governen d'acord amb **criteris de bona pràctica definits en la literatura sobre governança corporativa**. Aquest estudi no entra, per tant, en l'anàlisi de la dimensió del sector públic instrumental ni de la idoneïtat del model per atendre les funcions que els han estat encomanades ni en l'anàlisi de potencials estratègies d'eficiència.

L'estudi s'ha desenvolupat des de l'Àrea de Recursos Econòmics i Eficiència del Sector Públic de la Secretaria d'Administració i Funció Pública (Departament de Governació i Relacions Institucionals) i ha comptat amb el suport de l'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE en l'enfocament i la interpretació dels resultats i de l'Institut Dym per a la realització del treball de camp.

2.2 Antecedents: el context de revisió del sector públic²

En aquest subapartat es fa una breu referència a la normativa d'aplicació de les entitats amb personalitat jurídica pròpia de la Generalitat de Catalunya i se centra en el conjunt de posicionaments i mesures que han acabat configurant una política de contenció i de reducció d'aquestes personificacions i de revisió de la seva idoneïtat i funcionalitat.

El sector públic instrumental de la Generalitat de Catalunya es troba en una posició destacada a l'agenda del govern de Catalunya. El procés de desenvolupament de l'Administració de la Generalitat ha adoptat, de manera paral·lela a les estructures departamentals, la modalitat d'entitats amb personalitat jurídica sotmeses a la Generalitat per a l'exercici de diverses funcions executives. El model anglosaxó d'agències executives inspira aquest fenomen de personificació d'acord amb els principis d'autonomia de gestió i de responsabilitat pels resultats.

La **regulació** a Catalunya és **dispersa i molt centrada en les modalitats de personificació** i amb algunes particularitats en els àmbits sanitari i de recerca. La legislació més directament aplicable la constitueixen les normes principals següents:

- Decret Legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, l'Estatut de l'empresa pública catalana.
- Decret Legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya.
- Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques.

El **desenvolupament del model**, ha estat **incremental**³ i ha donat lloc a un **sector públic instrumental amb un nombre d'entitats significatiu** (273 majoritàries a 1.1.2011)⁴. Aquestes entitats gestionen un

² Per més extensió recomanem l'apartat 8.3 *El model actual i futur de l'Administració instrumental* a López Jalle, Víctor (2010): Anàlisi i formalització de l'estructura organitzativa de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, Col. Manuals i formularis, n. 18, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona

³ El procés de creixement es pot veure a Domingo, M.: *L'evolució de l'àmbit institucional dels pressupostos de la Generalitat*, a Departament d'Economia i Coneixement: El pressupost com a eina de modernització de la gestió pública, Nota d'economia, DG d'Affers Econòmics, núm. 99, Barcelona: 2011, p. 167-172.

⁴ Sistema d'informació del Sector Públic



volum significatiu de personal (39,5% del total de la Generalitat a 1.1.2011)⁵ i de pressupost (57% del total de la Generalitat, segons el pressupost de l'any 2011)⁶.

A l'any 2008, la valoració sobre el conjunt d'entitats va portar a la convicció que calia contenir-ne el creixement i que era necessària una revisió orientada a la reducció del nombre d'entitats. Des de llavors s'ha impulsat una **política vigilant i restrictiva en la creació de nous ens**. N'és mostra l'**Acord del Govern, de 23 de setembre de 2008**, pel qual s'aproven els criteris per a la creació, la modificació i la supressió d'entitats participades per la Generalitat, per a la presa de participació i la desvinculació d'entitats existents i per a la tramitació de determinades propostes d'acord de Govern relatives a fundacions⁷.

Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya de 5 maig de 2010

Del procés de revisió de les entitats existents esmentat més amunt en dona compte l'**Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya de 5 maig de 2010**. Segons aquest informe, "la dimensió que ha assolit aquest sector públic, la diversitat de fórmules utilitzades per dotar de personalitat jurídica les entitats que l'integren i els diferents models de relació i dependència existents, motiven que resulti convenient portar a terme una anàlisi detallada amb l'objecte d'**avaluar la seva coherència organitzativa** des d'un punt de vista corporatiu i d'**identificar alternatives** que garanteixin el desenvolupament de les seves funcions d'acord amb els principis d'eficàcia, eficiència i economia que han de presidir l'actuació de les administracions públiques."⁸ Aquesta anàlisi detallada es va realitzar d'acord amb els **criteris** relatius a creació o modificació d'entitats que establia l'Acord de Govern de 23 de setembre 2008:

- a) Necessitat de la personificació
- b) Idoneïtat de la forma jurídico-organitzativa per raó de l'activitat
- c) Existència d'un control efectiu
- d) Viabilitat econòmica i financera.

Com a resultat de l'aplicació dels criteris, l'Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya va identificar els següents **resultats globals** (síntesi)⁹:

- Sector públic nombrós i sobredimensionat.
- Bona part d'entitats de dimensions reduïdes (en termes de personal i de pressupost gestionat)
- Elevada dependència financera de la Generalitat
- Avantatges de la configuració del sector públic:
 - Millor focalització dels objectius a assolir per part d'una organització, i la dedicació exclusiva de la Direcció i de tots els seus recursos a la seva consecució.
 - Major grau de compromís i de control i seguiment de les actuacions en entitats concebudes com a instruments de col·laboració amb altres administracions públiques.
- Inconvenients de la configuració del sector públic:
 - Dificultat d'implantació d'una planificació estratègica i una actuació corporativa coordinada en àmbits comuns a totes les entitats, fomentant la presa de decisions individuals i disminuint l'actuació com a grup corporatiu.
 - Majors costos, especialment d'estructura però també de gestió, atesa la reduïda dimensió de les entitats que no permet assolir les economies d'escala i sinergies que sí disposen les entitats més grans (cal tenir present que, pel fet de la dependència financera de la Generalitat, aquests majors costos els acaba assumint la Generalitat).
 - Major complexitat en les tasques de control i seguiment per part dels òrgans centrals de l'administració i la necessitat de destinar-hi més recursos.

⁵ Banc de dades d'ocupació pública

⁶ Generalitat de Catalunya. Projecte de pressupostos 2011. Dades bàsiques.

⁷ L'Acord del Govern, de 10 de juliol de 2012, sobre la mateixa temàtica, ha regulat de nou aquesta matèria i ha deixat sense efecte l'acord de 2008

⁸ Generalitat de Catalunya, Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya, 5 maig de 2010, p. 4.

⁹ Generalitat de Catalunya, Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya de 5 maig de 2010, p. 24 i 25



- Majors dificultats per disposar d'informació completa i centralitzada de l'actuació del sector públic i la necessitat de destinar més recursos per obtenir-la.

D'acord amb aquests resultats, l'Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya va formular les **conclusions** següents:

1. "Aparentment el nombre d'entitats que integren el sector públic de la Generalitat és superior al que objectivament una administració com aquesta requeriria, el que suposa incórrer en majors costos d'estructura i més dificultats per dur a terme les activitats de control i per implantar actuacions corporatives coordinades.
2. A la llum d'aquest estudi es constata que els processos i les decisions de creació i manteniment d'entitats del sector públic no sempre han obeït a raons fonamentades en els principis i criteris que han inspirat l'Acord de Govern de 23.09.08. (...)
3. (...) per a un nombre significatiu d'entitats existents no es justifica la necessitat de la personalitat jurídica diferenciada, donada la possibilitat d'integrar 2 o més entitats amb funcions anàlogues o complementàries, d'assumir aquestes funcions pels serveis de la pròpia administració, o d'assolir els objectius pretesos amb altres instruments més adequats, tenint en compte la dimensió de les entitats. Per tant, són possibles actuacions de racionalització i simplificació del sector públic de la Generalitat.
4. Per poder afrontar el procés de racionalització i simplificació del sector públic amb possibilitats d'èxit es requereix el suport ferm i explícit al més alt nivell de la Generalitat."¹⁰

Pla del Govern de racionalització i simplificació (2010)

L'Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya va servir de base per a la definició d'un Pla del Govern de racionalització i simplificació i per a l'adopció de mesures associades a aquest pla. La primera decisió política al respecte s'estableix al **Decret Llei 3/2010, de 29 de maig**, en matèria de despeses de funcionament, transferència, inversions, millora de l'eficiència en l'àmbit del sector públic de la Generalitat de Catalunya i lluita contra el frau. De manera immediata també es va prendre l'**Acord de Govern d'1 de juny de 2010** pel qual s'adopten mesures complementàries a les previstes en el Decret Llei 3/2010, de 29 de maig esmentat. Aquest acord de govern integra el **Pla de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic** que exposa la caracterització general del model i els seus avantatges i riscos. El Pla valida el model de personificació instrumental però el situa en un context de major recentralització i de supeditació vertical i, al seu torn, de major col·laboració horitzontal. Finalment, en un document annex adopta una sèrie de mesures per a la reducció d'entitats del sector públic.

Les mesures de reducció de l'Acord de Govern d'1 de juny van ser concretades per mitjà de l'**Acord de Govern de 29 de juny de 2010** per l'efectivitat de les mesures acordades per l'Acord de Govern de data 1 de juny de 2010 en relació amb el Pla de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic. I per a mesures de reducció que requerien rang de llei es va promulgar el **Decret Llei 4/2010, de 3 d'agost**, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

Mesures de racionalització i simplificació de la IX Legislatura

La política de reducció del sector públic s'ha intensificat darrerament en considerar que la reducció del nombre i la dimensió d'aquest tipus d'entitats és una palanca de millora de l'eficiència del sector públic que s'ha de tenir en compte entre les mesures prioritàries de lluita contra la situació econòmica desfavorable. El Govern de l'Estat participa d'aquesta premissa i impulsa activament una política de reducció del sector públic. Davant d'aquest escenari, la postura del Govern de la Generalitat ha estat la

¹⁰ Generalitat de Catalunya, Estudi del sector públic de la Generalitat de Catalunya de 5 maig de 2010, p. 48.



d'atendre els compromisos de reducció assumits però també de valoritzar la idoneïtat del model per a l'exercici de moltes funcions executives¹¹.

En aquest marc, les mesures de racionalització i simplificació s'han continuat desplegant a la IX Legislatura. El **Pla de Govern 2011-2014** de 3 de maig de 2011 (revisat el 14 de setembre del mateix any) estableix a l'Àmbit *Austeritat en l'administració pública. Reducció del dèficit* de l'Eix 1. *Economia i sectors productius* l'objectiu de desenvolupar un Pla de reducció i concentració d'empreses, organismes i consorcis públics amb l'objectiu de **reduir-ne un mínim del 20-25%**.

Una primera mesura de caràcter organitzatiu per conduir el procés fou la constitució de la **Comissió del Sector Públic** dins del **Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració** (CIORA)¹² amb la finalitat d'"avaluar la situació de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i les seves entitats instrumentals amb criteris de simplificació i eficiència dels recursos materials i personals del sector públic; i definir i planificar les actuacions a realitzar per a la racionalització i optimització dels recursos necessaris per al funcionament de l'administració."

Pel que fa a mesures de caràcter estructural, la **Llei 7/2011, de 27 de juliol**, de mesures fiscals i financeres fixà un objectiu de **reducció del nombre d'entitats** del sector públic al llarg de la legislatura **en un 25%** (en base a les existents a gener de 2011)¹³. Això representava un volum de 68 entitats majoritàries. Malgrat la reducció, s'assumia el compromís polític que els processos d'extinció o supressió d'entitats suposessin només la desaparició dels ens, però no pas de les seves funcions, que es continuarien desenvolupant a través d'altres fórmules.

Paral·lelament, l'**Acord de Govern de 2 d'agost del 2011** sobre mesures de simplificació i racionalització de l'estructura del sector públic, va actualitzar les mesures adoptades en el Pla de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de 2010 i va ordenar la revisió d'entitats dels àmbits de territori, salut i recerca. En la mateixa línia d'actualització i desenvolupament de noves mesures de creació, modificació i supressió d'entitats també hi van incidir la **Llei 10/2011, de 29 de desembre**, de simplificació i millora de la regulació normativa i la **Llei 11/2011, de 29 de desembre**, de reestructuració del sector públic per agilitar l'activitat administrativa.

De manera paral·lela a la reducció d'entitats, hi ha hagut posicionaments sobre el model de sector públic desitjable. D'acord amb la **compareixença de la vicepresidenta del Govern al Parlament** (Sessió núm. 25.1 de 22 de febrer de 2012 del Ple del Parlament) el model es presenta fragmentat, amb un nombre excessiu de tipus d'organismes i una manca de definició en els àmbits d'actuació. Es reclama la consistència interna del model i la congruència amb les condicions de l'entorn. Amb aquesta finalitat es para atenció a evitar duplicitats de funcions, a la viabilitat de les entitats i la no competència amb el sector privat, a l'austeritat i a la transparència en la gestió i la puntualitat en el rendiment de comptes. En aquest sentit, els aspectes de gestió centrals tenen a veure amb la delimitació de les responsabilitats de les entitats, la fixació dels objectius i dels resultats a obtenir, i l'establiment dels mecanismes de control i d'avaluació.

A part de les normes de caràcter estructural, també s'han desplegat normes pròpies de la governança corporativa referides a identitat corporativa i sistemes d'informació i, particularment, a despeses en el capítol de personal¹⁴.

¹¹ Comissió del Sector Públic (2012), Memoria relativa a los fundamentos de la organización institucional del sector público de la comunidad autónoma de Catalunya, en base al acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 17 de enero de 2012.

¹² Disposició addicional 2a del Decret 21/2011, de 4 de gener, d'estructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals, i Decret 309/2011, de 12 d'abril, pel qual es regula el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració.

¹³ La Resolució 661/IX del Parlament de Catalunya, sobre el Pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat. 2012-2014, de 5 de juliol de 2012 escurça aquest termini a 31 de desembre de 2012.

¹⁴ Normes:

- Acord de Govern de 2011.04.10 de modificació de l'Acord de Govern de 10.11.2009 sobre la identitat visual corporativa i racionalització de l'ús de marques



Al mes de juny la Comissió del Sector Públic va elaborar un informe¹⁵ en compliment de l'Acord de Govern de 2 d'agost de 2011 de sobre mesures de simplificació i racionalització de l'estructura del sector públic¹⁶ per donar compte del procés i del resultat de les mesures de racionalització i simplificació contingudes a aquest acord i, en general, del conjunt de mesures adoptades. Segons aquest informe, a mes de juny s'havia assolit una reducció neta de 21 entitats, la qual cosa suposa un 7,7%, i es fa la previsió que a finals d'any pugui completar-se un 16,5% de la reducció prevista.

2.3 Descripció del sector

2.3.1. Tipus d'entitats, fonts d'informació i àmbits

Tipus d'entitats

A hores d'ara, el sector públic instrumental de la Generalitat de Catalunya (d'ara en endavant Personificacions Instrumentals Autònòmiques -PIA-)¹⁷ el constitueixen entitats amb personalitat jurídica pròpia amb diverses modalitats de personificació i diversos graus de dependència de l'Administració de la Generalitat i actuant en diferents àmbits de política des de diversos departaments.

En la configuració de l'organització administrativa de la Generalitat l'article 150 de l'Estatut d'Autonomia distingeix entre els òrgans administratius i les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa. De fet es distingeix entre l'Administració de la Generalitat constituïda per òrgans jeràrquicament ordenats que té personalitat jurídica única i el conjunt d'entitats amb personalitat jurídica pròpia (amb diverses modalitats de personificació) que solen agrupar-se sota el concepte d'Administració instrumental.

Pel que fa a la configuració de l'Administració instrumental no hi ha una llei o norma d'aquest rang que reguli de manera complerta els diferents tipus d'entitats ni les seves característiques pròpies. Més aviat es dedueix d'un conjunt de normes que en fixen les tipologies. Hi trobem la Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana, el Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya. També podem referir-nos a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya pel que fa a l'exercici de competències administratives. Per a les figures concretes de Fundació i d'Associació, el Codi civil de Catalunya (Llei 4/2008, de 24 d'abril, del llibre tercer del Codi civil

-
- Acord de Govern de 2011.06.09 pel qual es fixen criteris i procediments de control en relació amb el nomenament i contractació de determinats càrrecs i personal laboral amb funcions directives del sector públic de la Generalitat de Catalunya.
 - Acord de Govern de 2011.08.02 pel qual s'aproven les normes d'aplicació i distribució del compliment de productivitat en l'exercici de 2011.
 - Acord de Govern de 2011.08.02 pel qual s'aproven mesures sobre nomenaments i contractacions de personal temporal en l'exercici pressupostari 2011.
 - Acord GOV/144/2011, de 18 d'octubre, pel qual s'encarrega el Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya la provisió centralitzada i la gestió de solucions TIC de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic.

¹⁵ Comissió del Sector Públic: Informe sobre el compliment de les disposicions acordades sobre mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 27 de juny de 2012 (revisat a 5 de juliol de 2012).

¹⁶ Disposició 13.h de l'Acord de Govern, de 2 d'agost de 2011, sobre mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic: "Disposicions comunes: Disposar que el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració aprovi anualment, al final del primer semestre, l'informe sobre el compliment de les disposicions acordades per a la seva presentació al Govern."

¹⁷ José Luis Martínez Alonso i Tamyko Ysa a "Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: Organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques" (Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2003) anomenen PIAGE les personificacions instrumentals dependents de l'Administració general de l'Estat, PIA les dependents de les administracions autonòmiques i PIL les de les administracions locals. Aquests conceptes s'empen habitualment en la literatura especialitzada.



de Catalunya, relatiu a les persones jurídiques) i pel que fa a les societats mercantils la legislació mercantil.

D'entre l'Administració instrumental es distingeix entre organismes autònoms administratius (sense una regulació específica), les empreses públiques (Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre), els consorcis (Llei 26/2010, del 3 d'agost) i les fundacions i també associacions (Llei 4/2008, de 24 d'abril). D'entre les empreses públiques es distingeix entre l'Entitat autònoma comercial, industrial i financera, l'Entitat de dret públic subjecta a l'ordenament jurídic privat i la Societat mercantil.

La naturalesa de la figura jurídica emprada (dret públic o dret privat), el tipus de competències, funcions i potestats que els poden ser atribuïdes, les característiques del règim de personal i del control financer i altres elements acaben determinant unes relatives característiques generals de cada tipus.

A més a més el fet que la creació de molts organismes ho sigui per llei, fa que cada llei particular pugui fixar especificitats que dificulten l'homogeneïtat en els enquadraments d'entitats. En alguns casos la manca d'enquadrament fa que es parli d'un grup específic identificat com Altres ens públics.

Segons l'Acord de Govern de 10 de juliol de 2012, "s'entén que es participa en una entitat quan es disposa de drets sobre els resultats i el capital o fons patrimonial, o bé quan es disposa de drets polítics mitjançant la designació de representants en els seus òrgans de govern. Pel que fa a les fundacions, s'entén que s'hi participa quan l'Administració de la Generalitat o les entitats del seu sector públic tenen la capacitat de nomenar membres del patronat o han aportat patrimoni fundacional."

Fonts d'informació

Per analitzar les característiques bàsiques de les entitats s'han fer servir dos fonts d'informació:

- La base de dades d'entitats del sector públic de la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat
- La informació pressupostària de què disposa la Direcció General de Pressupostos

Àmbits

Les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya, tot i que estan adscrites als diversos departaments (ja de per si especialitzats per àmbits de política) actuen en diversos sectors d'activitat. La base de dades d'entitats del sector públic de la Direcció General del Patrimoni de la Generalitat identifica una sèrie d'àmbits que hem incorporat a l'estudi:

- Àmbit Institucional
- Educació
- Llengua i cultura
- Medi natural i sostenibilitat
- Mitjans de comunicació
- Polítiques socials i família
- Promoció de l'economia i la indústria
- Recerca
- Salut
- Territori

2.3.2 Dimensió

Les taules següents mostren, a gener de 2012, les magnituds principals del sector referides a tipus d'entitat (forma de personificació), departament d'adscripció i àmbit de política, en cada cas desagregat segons el grau de participació de la Generalitat en el control de l'entitat (majoritària, paritària o minoritària).



Tipus d'entitat	Majoritària	Paritària	Minoritària	Total
Entitat autònoma administrativa	26	1		27
Entitat autònoma comercial, industrial i financera	3			3
Entitat de dret públic subjecta a l'ordenament jurídic privat	47			47
Societat mercantil	58	2	117	177
Consorti	64	107	76	247
Fundació	46	6	89	141
Associació	1		8	9
Altres ens públics	11		2	13
Total	256	116	292	664

Departaments	Majoritària	Paritària	Minoritària	Total
Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural	9	2	30	41
Benestar Social i Família	9	4	2	15
Cultura	16	6	24	46
Economia i Coneixement	49	5	44	98
Empresa i Ocupació	24	3	98	125
Ensenyament	5		2	7
Governació i Relacions Institucionals	7		3	10
Interior	3			3
Justícia	2		2	4
Presidència	26	1	15	42
Salut	63	37	39	139
Territori i Sostenibilitat	43	58	33	134
Total	256	116	292	664

Àmbit	Majoritària	Paritària	Minoritària	Total
Àmbit Institucional	12	1	6	19
Educació	16	2	14	32
Llengua i cultura	24	7	38	69
Medi natural i sostenibilitat	18	5	61	84
Mitjans de comunicació	7			7
Polítiques socials i família	18	4	3	25
Promoció de l'economia i la indústria	33	2	83	118
Recerca	48	7	48	103
Salut	44	36	17	97
Territori	36	52	22	110
Total	256	116	292	664

Font de les tres taules: Sistema d'informació del Sector Públic. Dades a gener de 2012

La taula següent mostra el nombre d'entitats segons el pressupost per a l'any 2012

Pressupost 2012	Entitats
Classificació orgànica i per entitats dels pressupostos del sector públic	229
Altres entitats classificades dins del Sector Administració Pública de la Generalitat, d'acord amb la metodologia SEC	26
Total	255

Font: Pressupost de la Generalitat de Catalunya per a l'any 2012



2.4 Actors més directament involucrats en la gestió de les entitats del sector públic a nivell corporatiu

Les entitats del sector públic es troben adscrites a un dels diferents departaments de la Generalitat. Els departaments en promouen la creació i n'exerceixen la direcció superior a través dels seus representants i de les formes contractuals inherents al model d'agència executiva per assegurar que el seu rendiment satisfà els objectius per als quals van ser creades. En principi, segons el tipus de personificació i també el fet que hi puguin concórrer altres principals, la governança de les entitats és força heterogènia.

A banda de les funcions que el Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei 4/1985, de 29 de març, de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana atribueix al Govern, i les que atribueix singularment a la persona titular del Departament en matèria d'economia i finances, els principals actors corporatius amb relació a la governança són el Departament de Governació i Relacions Institucionals i el Departament d'Economia i Coneixement.

En l'àmbit del **Departament de Governació i Relacions Institucionals**, la **Secretaria d'Administració i Funció Pública** té la funció de "Racionalitzar i simplificar l'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic."¹⁸ Dins de la Secretaria es troben les unitats següents:

- **L'Àrea d'Organització de l'Administració i del Sector Públic** que té per funció "Elaborar informes vinculants relatius a les disposicions de creació, modificació o supressió d'entitats instrumentals de l'Administració de la Generalitat i a les que defineixen les estructures organitzatives dels departaments i dels organismes que en depenen."¹⁹
- **L'Àrea de Recursos Econòmics i Eficiència del Sector Públic** que té les funcions de "Planificar, proposar, valorar i informar sobre els recursos econòmics i tecnològics necessaris i adients per al funcionament de l'Administració de la Generalitat i les seves entitats instrumentals" i d'"Estudiar i fer propostes sobre la racionalització del sector públic empresarial i la despesa pública per tal d'aconseguir la màxima eficiència possible, i sobre la col·laboració entre el sector públic i privat."²⁰

En l'àmbit del **Departament d'Economia i Coneixement**, es troben:

- **La Direcció General del Patrimoni de la Generalitat** té la funció de "Tramitar i emetre informe sobre els expedients que poden modificar la composició del sector públic de la Generalitat de Catalunya, els seus drets polítics o econòmics respecte a les entitats que l'integren o entitats participades, o bé el seu règim jurídic, i també exercir els drets que corresponen a la Generalitat de Catalunya com a particip en empreses i societats."²¹ La Direcció General del Patrimoni de la Generalitat gestiona el Registre del Sector Públic de la Generalitat de Catalunya. El Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, també atribueix a la persona titular de la Direcció General del Patrimoni, funcions específiques, en particular referides a les societats mercantils.
- **La Direcció General de Pressupostos** té la funció de "Planificar i programar els pressupostos d'ingressos i despeses de la Generalitat de Catalunya i de les entitats i empreses del seu sector públic."²²

Aquests actors, juntament amb d'altres també relacionats amb el sector públic, s'articulen de manera col·legiada, a la **Comissió del Sector Públic del Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma**

¹⁸ Article 22 del Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals

¹⁹ Article 39 del Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals

²⁰ Article 41 del Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals

²¹ Article 13 del Decret 310/2011, de 12 d'abril, de reestructuració del Departament d'Economia i Coneixement.

²² Article 62 del Decret 310/2011, de 12 d'abril, de reestructuració del Departament d'Economia i Coneixement.



de l'Administració, presidida per la persona titular de la Secretaria d'Administració i Funció Pública. La Comissió "té per objecte impulsar i coordinar les actuacions que en matèria de dimensionament, organització, sistemes d'informació i atenció ciutadana, coordinació, funcionament, recursos materials, econòmics corporatius i patrimonials, recursos humans, formes de prestació dels serveis, i contractació i avaluació de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic es portin a terme i garantir que aquestes actuacions s'ajustin a les directrius del Govern i del Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració sobre les polítiques afectades."²³

²³ Article 3 del Decret 309/2011, de 12 d'abril, pel qual es regula el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració





3. Model d'anàlisi de l'estudi sobre governança

En aquest apartat es presenta l'enfocament de l'estudi, els aspectes i les hipòtesis que es volen analitzar i l'abordatge metodològic per donar-hi resposta.

L'assenyalament del sector públic a l'agenda política i els posicionaments recentralitzadors no són aliens al que té lloc a nivell internacional. En general, tots els governs occidentals han adoptat mesures diverses en el marc del que s'ha convingut a anomenar la **governança corporativa**. Una definició de referència per aquest concepte és la continguda en el Codi de bona pràctica 2011 del model de Governança corporativa en els departaments del Govern central al Regne Unit: "la manera com es dirigeixen, controlen i orienten les organitzacions. Defineix les relacions i la distribució de drets i responsabilitats entre els qui treballen a l'organització i amb ella, determina les regles i els procediments a través dels quals s'estableixen els objectius de l'organització, i proporciona els mitjans per assolir aquests objectius i la monitorització del rendiment. I, de manera significativa, defineix els espais de rendició de comptes en tota l'organització."²⁴ També es poden veure altres definicions de governança corporativa al *Center for Corporate Governance* de la consultora Deloitte²⁵.

L'anàlisi de la literatura identifica **quatre elements clau** per tal de comprendre la governança corporativa d'una organització. Aquests elements són:

- **el perfil de les persones que exerceixen la direcció;**
- **l'alineament entre els objectius de política del govern, del departaments i de les entitats i les figures i els processos d'interlocució entre departaments i entitats;**
- **el sistema d'orientació a resultats de les entitats;**
- **el funcionament dels òrgans de govern.**

Els quatre elements clau no han de ser considerats per si sols; sinó tot al contrari; tots ells s'incardinien en el desenvolupament de les organitzacions i s'interrelacionen entre ells. D'aquesta manera, per exemple, el perfil de les persones responsables de la direcció de les entitats afectarà al tipus i qualitat d'interlocució que aquestes entitats tindran amb els departaments. Així doncs la governança corporativa és quelcom intangible en una organització però, com recorda Chalhoub (2009)²⁶, aquesta té un paper fonamental en el seu correcte funcionament.

Aquest estudi és una primera anàlisi que persegueix generar coneixement empíric de les PIA²⁷ del Govern de la Generalitat de Catalunya, amb la finalitat d'**ajudar a la reflexió i la presa de decisions sobre les oportunitats de millora en el futur de les PIA**, durant i després la seva reestructuració. Es preveu millorar la informació existent amb entrevistes, i actualització d'aquest treball a mesura que s'estimi necessari.

El focus d'anàlisi d'aquest estudi és la relació entre els Departaments i les seves PIA. És a dir, la relació principal-agent. Per a això,

- hem identificat alguns dels trets característics de les persones que exerceixen la direcció de les PIA (hem explorat, a més, la seva predisposició a adoptar estratègies de millora organitzativa i el seu grau d'orientació a resultats);
- hem realitzat una identificació de les característiques del contracte de gestió entre la PIA i el Departament;

²⁴ "Corporate governance is the way in which organisations are directed, controlled and led. It defines relationships and the distribution of rights and responsibilities among those who work with and in the organisation, determines the rules and procedures through which the organisation's objectives are set, and provides the means of attaining those objectives and monitoring performance. Importantly, it defines where accountability lies throughout the organisation." a HM Treasury i Cabinet Office: *Corporate governance in central government departments: Code of good practice 2011*, Londres, juliol de 2011, p. 9. Localitzable a: http://www.hm-treasury.gov.uk/d/corporate_governance_good_practice_july2011.pdf

²⁵ Center for Corporate Governance (Deloitte): <http://www.corpgov.deloitte.com/site/CzEng/corporate-governance/>

²⁶ Chalhoub, M.S. 2009. "Relations between Dimensions of Corporate Governance and Corporate Performance: An Empirical Study among Banks in the Lebanon." *International Journal of Management* no. 26 (3):476-486.

²⁷ Recordem que es tracta de l'acrònim de Personificacions instrumentals autonòmiques.



- hem identificat les pràctiques més rellevants de la planificació, el seguiment i l'avaluació a les entitats;
- hem reunit informació sobre el grau de disponibilitat d'informació que tenen els Departaments i els òrgans de govern de les PIA, respecte els seus objectius i l'objectiu de Govern, i sobre l'ús d'aquesta informació.

El **mètode d'investigació** contempla tres fases, de les quals n'hem realitzat la primera per a l'elaboració d'aquest document:

- **qüestionari** a l'univers de directius/directives de PIAs de la Generalitat de Catalunya
- **entrevistes** a una mostra de representants dels departaments i persones que representen els interessos de l'Administració de la Generalitat en els òrgans de govern de les entitats del sector públic
- **l'anàlisi de casos** en base a documents d'una mostra d'entitats del sector públic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

Com s'ha dit abans, aquest document exposa exclusivament l'**enfocament, la implementació i els resultats del qüestionari**.

3.1 Aspectes analitzats al qüestionari

3.1.1 Trets característics de les persones que exerceixen la direcció de les PIAs

La teoria dels comandaments superiors (*Upper Echelons Theory*) sustenta que el perfil dels equips directius pot influir i facilitar la gestió de diferents prioritats estratègiques²⁸. Segons aquesta teoria, l'entorn organitzatiu és tan complex que els directius i directives no poden analitzar totes les variables que afectaran una decisió estratègica. Davant d'aquesta complexitat, els directius i directives, juntament amb els seus equips, es deixen influir per factors com la seva experiència i els seus valors personals per donar sentit al seu entorn. Així doncs, les seves decisions estratègiques són el resultat d'analitzar la realitat sota la perspectiva de les seves experiències pròpies i valors personals que ajuden a configurar el procés cognitiu d'interpretació de l'entorn. Per aquest motiu, les decisions estratègiques no s'han de considerar com una decisió racional, sinó com una visió subjectiva de com afrontar una situació específica.

D'aquesta manera, dues organitzacions iguals que afrontin una mateixa situació podran abordar-la amb diferents estratègies en funció dels seus directors o directores i dels seus equips directius. La literatura acadèmica ha demostrat en diverses ocasions el paper rellevant que juguen variables com la formació dels directius i directives, o el seu grau d'experiència, a l'hora d'explicar l'estratègia organitzativa²⁹. D'aquestes variables la literatura també ha detectat diferències significatives segons l'**àmbit de formació**: la de caràcter professional o orientada al nucli productiu o tècnic, i la de caràcter administratiu o gerencial. En el cas de l'**experiència**, addicionalment, es vol explorar fins a quin punt les responsabilitats directives s'assoleixen a través del desenvolupament professional des de les pròpies organitzacions o com a resultat de la **mobilitat** interorganitzativa, fins i tot des de l'àmbit privat. Per últim, els **valors personals** s'indaguen a través de dues de les dimensions sobre personalitat més utilitzades en l'estudi dels directius públics: la vocació de servei públic³⁰ i l'orientació a les tasques administratives³¹.

²⁸ Hambrick, D. C., and P. A. Mason. 1984. "Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers." *Academy of Management Review* no. 9 (2):193-206.

²⁹ Hambrick, Donald C. 2007. "Upper Echelons Theory: An Update." *Academy of Management Review* no. 32 (2):334-343.

³⁰ Kim, Sangmook. 2011. "Testing a Revised Measure of Public Service Motivation: Reflective versus Formative Specification." *Journal of Public Administration Research & Theory* no. 21 (3):521-546.

³¹ Bozeman, Barry, and Hal G. Rainey. 1998. "Organizational rules and the 'bureaucratic personality.'" *American Journal of Political Science* no. 42 (1):163.

Un abordatge complementari al de la teoria dels comandaments superiors és la vinculació entre la direcció i l'estratègia en el sector públic³². Es vol indagar fins a quin punt els perfils organitzatius de la tipologia de Miles i Snow³³ tenen relació amb les característiques del directiu, del sector i el funcionament de l'òrgan de govern, o altres variables aplicables, i si es conformen perfils homogenis. Miles i Snow van argumentar que les diferents estratègies de l'empresa es deriven de la forma en què les organitzacions decideixen abordar tres reptes fonamentals:

- el d'emprenedoria: com l'organització ha de gestionar la seva participació en el mercat,
- el d'enginyeria: com l'organització ha d'implementar la seva solució al repte de l'emprenedoria,
- l'administratiu: com l'organització s'ha d'estructurar per gestionar la implementació de les solucions als altres dos reptes.

Aquests autors van identificar quatre perfils estratègics de les organitzacions: prospectiu, defensiu, analitzador i reactiu. En aquest estudi fem l'adaptació feta per Naranjo-Gil³⁴ i basada en un *continuum* entre l'estratègia prospectiva i la defensiva que podem associar respectivament a una organització oberta i innovadora (prospectiva) o burocràtica (defensiva). Cal tenir en compte que cap d'aquestes opcions no es considera millor que l'altra, sinó que la seva idoneïtat depèn més aviat del context. En tot cas, consideràvem interessant explorar l'**orientació estratègica** presa pels responsables executius de les entitats del sector públic i si aquesta orientació està vinculada a alguna variable.

També consideràvem d'interès explorar el **rendiment organitzatiu**. Tanmateix, no hi ha dades que permetin identificar les organitzacions que excel·leixen i esbrinar els factors que provoquen un millor rendiment. Hi ha dades sobre la gestió del pressupost que poden proporcionar una referència, però caldria desenvolupar un model que permetés quantificar la quantitat de valor públic generat per les entitats. A falta de magnituds de referència, i tot i el risc de respostes condescendents, hem preferit que les persones enquestades expressessin la seva percepció. En tot cas, i com a element indiciari de rendiment organitzatiu, en la interpretació dels resultats es considera rellevant tenir en compte peces d'informació procedents de la gestió pressupostària, en particular, el pes dels ingressos de la Generalitat.

3.1.2 Grau d'orientació a resultats, grau d'autonomia i funcionalitat dels òrgans de govern

La recerca prèvia de literatura ha detectat molt pocs estudis empírics sobre aquests objectes d'estudi. Un document de referència és un estudi de la National Audit Office³⁵ (2009) desenvolupat per obtenir evidències sobre els enfocaments de mesura del rendiment de les entitats, la seva aplicació i l'ús de la informació per part dels òrgans de govern. La inclusió d'algunes preguntes d'aquest estudi en el qüestionari permetrien establir una comparació amb el cas català.

3.1.2.a Contracte programa o de gestió (genèricament instruments de concertació d'objectius i resultats)

El model de la nova gestió pública subjacent al model principal-agent predica que l'execució de les polítiques públiques tingui lloc en el mercat o en condicions de quasi-mercat per mitjà d'organitzacions suficientment autònomes. Segons el model ideal l'operativització d'aquesta separació i alhora la definició dels termes de referència de la relació s'estableixen a través d'instruments contractuals. Malgrat el que diu la teoria, a la Direcció General de Pressupostos de la Generalitat li consta que només una vintena d'entitats disposen d'un contracte programa. Aquesta dada suscita l'interès per preguntar en primer lloc a través de quin **instrument de concertació** se celebren les relacions entre els departaments com a

³² Esteve, M; Boyne, G; Sierra, V & Ysa, T (2012). Organizational Collaboraion in the Public Sector: Do chief executives make a difference?

<http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/reprint/mus035?ijkey=QpnSZfzDcb3eAg7&keytype=ref>

³³ Miles, Raymond E., and Charles C. Snow. 1978. Organizational Strategy, Structure, and Process. New York: McGraw-Hill.

³⁴ Naranjo-Gil, D. 2004. "The Role of Sophisticated Accounting Systems in Strategy Management." *International Journal of Digital Accounting Research* 4, no. 8: 125–144. http://www.uhu.es/ijdar/10.4192/1577-8517-v4_5.pdf

³⁵ 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



entitat principal i les entitats del sector públic com a agents i, en segon lloc, quines **característiques** té aquest instrument.

Els **continguts** que en general **caracteritzen un contracte de gestió o contracte programa** són els següents³⁶:

- Concreció de la missió en objectius
- La relació de serveis i d'activitats que ha de prestar (cartera de serveis)
- Els resultats a obtenir.
- Indicadors i mesures de seguiment
- Els recursos personals, materials i pressupostaris disponibles
- Incentius i penalitzacions
- Aspectes relacionals amb el departament
- Mesures de revisió

D'entre les característiques possibles interessa esbrinar si la seva **existència** és **voluntària o imposada** normativament, quina **evolució** ha sofert i quina **difusió** té. Un altre element clau referit a aquest instrument és el grau d'influència de l'entitat en la **formulació del contracte** de gestió per poder valorar fins a quin punt operen costos de transacció que limiten la capacitat del departament d'establir els seus requeriments i de poder-se formular expectatives sobre el rendiment de l'entitat.

Un altre aspecte clau és l'existència d'**incentius i penalitzacions** associats al grau de consecució dels objectius. Aquesta qüestió pressuposa l'existència d'un model de gestió orientat a resultats i la funcionalitat eficaç del contracte de gestió. La relació entre aquesta variable amb l'anterior (influència de l'entitat en la formulació del contracte de gestió) pot informar del grau amb què els estàndards de rendiment de les entitats estan definits per les pròpies entitats fins al punt de pervertir el sentit dels incentius de premiar esforços en l'obtenció de rendiments.

Finalment, i atenent a la percepció que aquests contractes de gestió s'estan utilitzant a les PIA catalanes, segons les dades recopilades, de manera formalista i protocol·lària, interessa explorar els perquè, i quina és l'opinió dels directius sobre la seva **utilitat** i sobre aquells **factors crítics** que afecten les relacions Departament-PIA.

3.1.2.b Grau d'autonomia de l'entitat

El model principal-agent pressuposa la substitució d'un model jeràrquic per un model contractual orientat a resultats en què s'especifiquen els resultats a obtenir a canvi de l'autonomia de gestió de l'organització que es cedeix per part del respectiu Departament. Interessa **conèixer fins a quin punt, i en quins àmbits funcionals, les entitats mantenen espais d'autonomia i són responsables de l'obtenció de resultats, que justifiquin la seva personificació diferenciada de l'Administració.**

Els àmbits funcionals que hem identificat són:

- Establiment d'objectius estratègics
- Establiment d'objectius operatius
- Definició de la cartera de serveis
- Establiment de processos de gestió
- Tecnologia i sistemes d'informació
- Estructura organitzativa
- Dimensionament de personal
- Recursos humans
 - Selecció
 - Retribucions

³⁶ Rius Ulldemolins, Joaquim. 2010: Els Contractes programa dels equipaments culturals. Governança, eficiència i retorn social del sistema públic d'equipaments culturals de Catalunya, Quaderns del PECCat, 3, Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
<http://www20.gencat.cat/docs/CulturaDepartament/SGEC/Documents/Arxiu/Contractes%20programa%20dels%20equipaments%20culturals.pdf>



- Desenvolupament (formació i creixement professional)
- Finances:
 - Ingressos
 - Inversions
 - Deute
 - Altres despeses
- Manteniment i logística
- Assessorament jurídic

3.1.2.c Orientació a resultats

El fet que les entitats hagin de donar curs als objectius concertats amb els principals i a rendir comptes de la seva gestió les obliga a desplegar una infraestructura de gestió per a la provisió d'informació sobre el rendiment ajustada a les expectatives dels principals i de l'òrgan de govern, i altres parts interessades que hi pugui haver. Aquesta infraestructura la constitueixen els sistemes de planificació, seguiment i avaluació.

La **disponibilitat d'eines de planificació, seguiment i avaluació** de l'organització està orientada a l'obtenció de rendiments. Addicionalment, la disponibilitat d'aquests dispositius cerca també l'obtenció d'un nivell d'informació adient a l'òrgan de govern de l'entitat i també el rendiment de comptes a la ciutadania.

En aquest àmbit interessa conèixer quins **instruments de planificació** s'empren, a quins aspectes es para una atenció destacada (**indicadors**), **com es mesura el grau d'assoliment dels objectius** i quin n'ha estat el **resultat**, fins a quin punt la **direcció per resultats** es troba **desagregada**, i la **percepció del rendiment de l'entitat** (aquest aspecte ja s'ha comentat a l'apartat 1).

Com a instruments de planificació, seguiment i avaluació que pot disposar l'entitat hem identificat els següents:

- Mapa estratègic / Pla estratègic
- Plans d'actuació a mitjà i curt termini
- Sistema d'indicadors (per exemple un quadre de comandament) a banda dels indicadors recollits a la fitxa del pressupost, quan n'hi ha.
- Informes periòdics de seguiment i de resultats
- Auditories de qualitat o avaluacions d'excel·lència en la gestió
- Pla d'avaluacions dels programes que gestiona

Per al seguiment de la gestió, les categories d'indicadors que hem explorat són les següents³⁷:

- entorn (aspectes demogràfics, econòmics i socials)
- inputs (recursos interns: humans, financers i materials)
- outputs (quantitat d'activitat desenvolupada, de productes o serveis públics produïts o el nombre de clients servits)
- cobertura (grau amb què un programa arriba a la població diana)
- qualitat (satisfacció de les parts interessades)
- impacte / efectivitat (grau de consecució de l'objectiu fonamental de l'entitat)
- eficàcia (grau amb què el programa assoleix els objectius previstos)
- eficiència (relació entre els recursos interns i els resultats aconseguits)

Pel que fa a les mesures d'acceptabilitat dels indicadors, hem identificat les següents³⁸:

³⁷ Direcció General de Pressupostos (2009): Guia per a l'elaboració de memòries de programes pressupostaris, Departament d'Economia i Finances Generalitat de Catalunya, Barcelona.

http://www20.gencat.cat/docs/economia/Documents/Ambits%20d%27actuacio/Pressupostos/Guies%20i%20manuales%20pressupostaris/Guia%20programa_2010%20%2813072009%29.pdf

³⁸ 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>

- Les fites establertes per l'entitat
- El rendiment passat
- Els objectius fixats pel Govern o el Departament
- Indicadors similars d'altres organitzacions del sector públic
- Indicadors similars d'organismes internacionals

I pel que fa a la desagregació de la planificació hem identificat els nivells següents³⁹:

- Divisions o departaments
- Equips de treball
- Individus

Finalment, en aquest apartat també s'explora si l'entitat disposa de **dispositius de gestió orientats a la millora contínua i a la revisió i avaluació de programes**. Pel que fa a millora contínua ens referim a la presència de model d'excel·lència en la gestió basats en els models de l'EFQM o del CAF, o bé un sistema de gestió de la qualitat basat en les normes ISO 9000. La presència d'aquests models estarà vinculada amb la disponibilitat de documents específics com les auditories de qualitat o avaluacions d'excel·lència en la gestió que hem esmentat més amunt. Pel que fa a la revisió de programes ens referim a la presència de l'avaluació de programes, que haurà d'estar en consonància amb la disponibilitat de plans d'avaluacions i/o la presència d'indicadors relacionats amb l'impacte i l'eficiència.

3.1.2.d Funcionalitat dels òrgans de govern

El funcionament efectiu dels òrgans de govern de les entitats es considera un factor clau de la governança corporativa. "Més enllà del deure de transparència i retiment de comptes inherent a les organitzacions del sector públic, l'evidència prova que la bona governança contribueix a la millora del rendiment i els resultats de l'organització, ja que aporta lideratge estratègic i garanteix la bona gestió per part de la direcció executiva de l'entitat (funció de control)."⁴⁰

En aquest àmbit s'explora l'**existència d'òrgans i l'especificació de les seves funcions** (direcció, seguiment, control, participació, assessorament, consulta, o altres finalitats) i la freqüència de reunions. Hem identificat tres tipus d'òrgans:

- Òrgan de govern principal de l'entitat
- Òrgan o comissió específicament dedicat al seguiment i control dels resultats
- Òrgan o comissió específicament dedicat a la participació, assessorament, consulta o a altres finalitats similars

Per exercir la funció de lideratge estratègic, l'òrgan de govern ha d'intervenir sobre el model estratègic i de gestió, i per això s'explora el **grau de decisió** al respecte dels diversos instruments de planificació, seguiment i avaluació. I per assegurar la funció de control ha de disposar d'**informació/documentació específica**. Sobre aquest material interessa explorar-ne l'**existència**, la **importància** (en termes de dedicació de temps), el **grau d'actualització de la informació**, **punts forts i oportunitats de millora** observats en algun moment, i el **tipus d'intervenció** concret amb relació als documents de planificació, seguiment i avaluació de l'entitat. A aquest respecte hem definit una gradació de la intensitat d'implicació que s'inicia en la intervenció nul·la, i va passant per una intervenció més aviat passiva (tenir-ne coneixement), una mínimament activa (participar en l'elaboració), aprovatòria, de seguiment i monitorització, fins al punt de la presa de decisions de revisió en base a la documentació.

Un altre aspecte rellevant consisteix a explorar el **tipus d'intervencions que resulten del processament tota aquesta informació**. D'acord amb la literatura⁴¹ hem identificat tres tipus de rols per als òrgans de govern:

³⁹ National Audit Office (op. cit)

⁴⁰ Planas, Iván (dir.): Evolució del model de governança i gestió de les entitats participades pel Servei Català de la Salut, Departament de Salut, Barcelona, 2010, p. 115.

⁴¹ - Frederick, W. (2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xfq6n4wj-en>),



- estratègic,
- operacional,
- monitoritzador i avaluador.

Entre aquests rols també hem considerat rellevant explorar el grau amb què els òrgans de govern promouen el **rendiment de comptes** a la ciutadania. Aquests rols poden concretar-se en una sèrie d'intervencions possibles que du a terme l'òrgan de govern:

- Articula una visió clara a mig i llarg termini de l'entitat d'acord amb les polítiques públiques aplicables (estratègic)
- Pren decisions de caràcter estratègic: sostenibilitat en escenaris de previsions, línies de negoci, plans estratègics, aliances i fusions, perspectives financeres i endeutament... (estratègic)
- Orienta les polítiques de l'organització (persones, finances i recursos, relació amb els usuaris/clients, etc.) cap a la visió de l'entitat (estratègic)
- Pren decisions de caràcter operatiu (plans de treball, organigrama i dimensionament, gestió pressupostària, proveïdors, processos de gestió...) (operacional)
- Controla l'aplicació de regles i procediments en les activitats que duu a terme l'entitat (operacional)
- Fa seguiment i monitorització de la gestió de l'entitat (monitoritzador i avaluador)
- Avalua el rendiment efectiu de l'entitat (monitoritzador i avaluador)
- Promou el rendiment de comptes a la ciutadania (monitoritzador i avaluador)

3.2 Variables de control

S'ha volgut identificar si alguns dels resultats venia afectat per les següents **variables de control**:

- Forma jurídica de l'entitat
- Departament d'adscripció
- Àmbit
- Pressupost gestionat
- Personal: grandària de l'organització
- Existència o no d'un sistema de gestió de la qualitat

- Davies, Paul L (2000) The Board of Directors: Composition, Structure, Duties and Powers, Company Law Reform in OECD Countries, A Comparative Outlook of Current Trends, Stockholm, Sweden, 7-8 December 2000, OECD Publishing. (<http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/1857291.pdf>)

- National Audit Office (op. cit)





4. Metodologia relacionada amb el qüestionari

4.1 Disseny

Els objectes d'estudi identificats al model d'anàlisi es van anar desplegant en blocs i es van desenvolupar en forma de preguntes, la majoria d'elles amb categories de resposta tancades.

El qüestionari fou preparat per l'Àrea de Recursos Econòmics i Eficiència del Sector Públic, consultat a l'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE⁴², i l'Institut DYM, i testejat per part de diversos directius i especialistes⁴³. El qüestionari final consta a l'annex 11.

4.2 Destinataris

Atès que en aquest estudi la finalitat de l'estudi és capturar el grau d'intensitat de pràctiques associades al sistema de governança corporativa de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya, es va establir que els subjectes fossin el màxim nombre de PIA (personificacions instrumentals autonòmiques). Es va partir de la totalitat d'entitats incloses al Sistema d'informació del Sector Públic i es van identificar les majoritàries i les entitats paritàries i minoritàries classificades dins del Sector Administració Pública de la Generalitat d'acord amb la metodologia SEC.

Les formes de personificació considerades a l'estudi són:

- Associació
- Consorci
- Entitat Autònoma Administrativa
- Entitat Autònoma Comercial, Industrial i Financera
- Entitat de Dret Públic
- Fundació
- Societat Mercantil
- Altres ens públics (altres ens que no s'enquadren en els tipus anteriors, particularment Servei Català de la Salut, Institut Català d'Assistència i Serveis Socials, Agència Tributària de Catalunya...).

De la llista d'entitats es van fer una sèrie d'exclusions:

- Entitats considerades independents⁴⁴ en les que no es dona una vinculació de subjecció directa al Govern ni a l'Administració de la Generalitat.
- Entitats creades però que encara no s'han constituït, o constituïdes recentment que no tenen prou recorregut de gestió.
- Entitats que es troben en processos avançats de liquidació.
- Entitats que no tenen estructura o personal.
- Entitats plenament integrades dins d'altres entitats que no presentaven especificitat en la gestió i que a la pràctica funcionaven com a conglomerat.

El nombre d'entitats destinatàries del qüestionari va quedar finalment fixat en **221 entitats**.

Donat que es demanava informació sobre l'entitat i també informació referida als directius del sector públic es va establir que els **destinataris concrets** fossin els **màxims responsables executius de cada entitat** (director/a executiu/iva o gerent) anomenats CEOs⁴⁵ a la literatura especialitzada. Aquestes persones es van identificar a través del Sistema d'Atenció Ciutadana i, en alguns casos, amb contacte directe amb les entitats. Posteriorment, la llista definitiva de cada departament va ser revisada per part

⁴² La Comissió del Sector Públic vol agrair la contribució de la professora Tamyko Ysa i de l'investigador Marc Esteve.

⁴³ La Comissió del Sector Públic vol agrair la col·laboració de Manuel Blasco, Joaquim Brugué, Josep Ramon Dueso, Blanca Lázaro, Joan Olivares, Hermínia Pujol i Montserrat Sagalés en el testeig del qüestionari.

⁴⁴ Autoritat Catalana de la Competència, Autoritat Catalana de Protecció de Dades, Consell Audiovisual de Catalunya, Consell de Treball, Econòmic i Social de Catalunya, Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, Institut Català Internacional per la Pau i Oficina Antifrau.

⁴⁵ A la literatura especialitzada aquesta figura s'anomena CEO (acrònim de Chief Executive Officer).



dels interlocutors dels departaments en matèria de seguiment dels processos de racionalització i simplificació del sector públic.⁴⁶

4.3 Compromisos adquirits

La Comissió del Sector Públic ha expressat l'**agraïment** a les persones que han participat en l'estudi en la mesura que la seva aportació és del tot rellevant per fixar el coneixement d'aquesta realitat, enriquir el debat sobre la governança de les entitats i prendre decisions informades al respecte.

El qüestionari explicitava el compromís de fer arribar l'informe de resultats als destinataris i la voluntat de generar espais de debat per explorar millores del sistema de governança.

En aplicació de la política de dades obertes, les dades i les tabulacions d'aquest estudi estan disponibles per a estudis posteriors⁴⁷.

4.4 Comunicació del qüestionari

Es van desplegar diverses accions de comunicació, tant de l'estudi com del qüestionari:

- Notícia de l'estudi en les reunions de seguiment de les mesures de racionalització i simplificació amb les direccions de serveis dels departaments.
- Presentació de l'estudi a les secretaries generals dels departaments en el Consell Tècnic l'1 de març de 2012.
- Notícia de l'estudi als directors/res de serveis en la Comissió Interdepartamental d'Administració Pública del dia 27 de febrer de 2012
- Notícia de l'estudi i presentació del qüestionari als interlocutors dels departaments designats per les direccions de serveis el 23 d'abril a la seu de la Secretaria d'Administració i Funció Pública.
- Comunicació de l'estudi i de la tramesa del qüestionari al públic objectiu
- Carta⁴⁸ prèvia de la Secretària d'Administració i Funció Pública i presidenta de la Comissió del Sector Públic. En alguns casos aquesta carta es va acompanyar o reforçar amb escrits dels responsables polítics de determinats departaments o àmbits (recerca, Departament d'Empresa i Ocupació).

4.5 Fitxa tècnica del qüestionari

- Univers: 221 Entitats del sector públic
- Àmbit geogràfic: Catalunya
- Nombre de respostes: 201
- Tipus de mostreig: Censal
- Tipus d'enquesta: Enquesta auto-administrada on line, sistema CAWI, i una enquesta telefònica Enquesta nominal per poder fer el seguiment de respostes i l'associació de dades pressupostàries i de personal. El lliurament de dades s'ha fet amb dades anonimitzades.
- Previsió de dades per a la passació: del 2 de maig al 8 de maig
- Dates del treball de camp: del 2 al 17 de maig de 2012
- Nombre d'entrevistadors/res que han intervingut: 1 entrevistadora per fer 1 enquesta per telèfon
- Percentatge de supervisió: En ser auto-complimentada no es realitza supervisió
- Taxa de resposta: 91%

La taxa de resposta elevada i el fet que l'enquesta fos nominal pot suggerir l'externalitat de condescendència en les respostes. De forma positiva voldríem pensar, aquesta taxa elevada ve donada per la inquietud per l'objecte d'estudi i una responsabilitat i un compromís elevat per part dels directius públics, tant dels departaments com de les entitats, de conèixer les dimensions del sector públic instrumental explorades i perfeccionar el seu funcionament i la seva aportació de valor.

⁴⁶ La Comissió del Sector Públic vol agrair la col·laboració de les persones interlocutors dels departaments.

⁴⁷ Podeu sol·licitar-les a la Secretaria d'Administració i Funció Pública (Departament de Governació i Relacions Institucionals, Generalitat de Catalunya) a Pl. Catalunya, 20, 8a 08002 Barcelona

⁴⁸ Vegeu annex 12

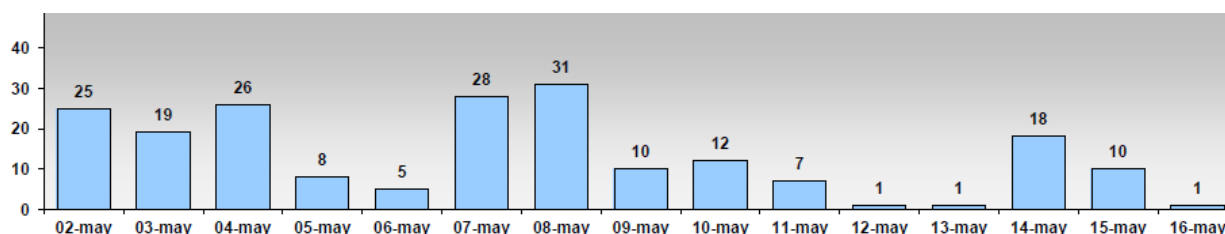


4.6 Calendari del treball de camp del qüestionari

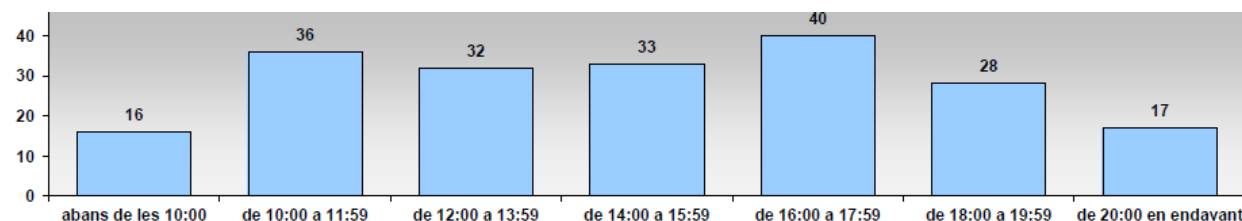
- Dijous, 26 d'abril de 2012: Enviament d'un correu elèctric per part de la Comissió del Sector Públic informant que es realitzarà l'enquesta, l'objectiu d'aquesta i que Institut DYM es posarà en contacte per portar a terme el treball de camp.
- Dimecres, 2 de maig de 2012: Enviament per part d'Institut DYM del primer correu elèctric que conté l'enllaç individualitzat per respondre l'enquesta
- Divendres, 4 de maig de 2012: Enviament per part d'Institut DYM d'un correu elèctric recordant la data límit (8 de maig)
- Dimecres, 9 de maig de 2012: Enviament d'un correu elèctric per part de la Comissió del Sector Públic informant de la importància de respondre i ampliant el període de resposta fins dilluns 14 de maig.
- Dijous, divendres i dilluns, 10, 11 i 14 de maig de 2012: Trucades a totes les entitats que no han respost per confirmar que havien rebut l'e-correu, donar suport tècnic en cas que el necessitessin i oferint la possibilitat de respondre per telèfon.
- Dilluns, 14 de maig de 2012: Enviament per part d'Institut DYM del darrer recordatori.
- Dimarts, 15 de maig de 2012: Darreres trucades per demanar que responguin les entitats pendents.
- Dijous, 17 de maig de 2012 a les 14:00: Tancament definitiu del treball de camp.
- Del dimarts 15 al divendres 18 de maig del 2012 es va portar a terme la codificació i depuració del fitxer de dades.
- El divendres 18 de maig de 2012 s'obté la base de dades de les respostes obtingudes.
- Durant tot el treball de camp es van atendre els dubtes i peticions efectuats tant per les persones enquestades com per part del client.

4.7 Resultats de procés⁴⁹

Nombre d'enquestes per dia

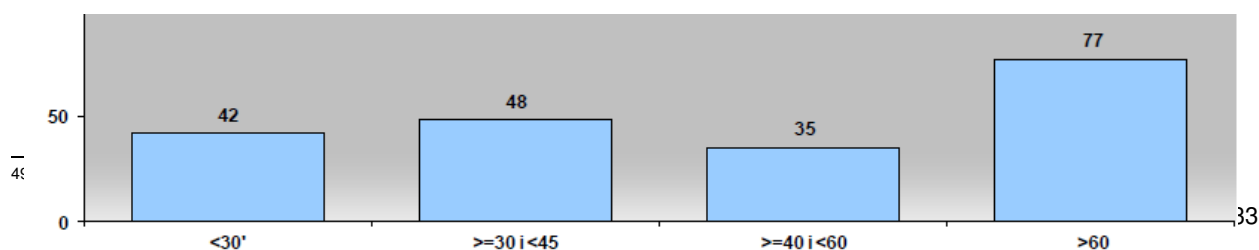


Nombre d'enquestes per tram horari



Durada mitjana de les enquestes

De promig, les persones enquestades han estat connectades a l'aplicatiu 1h 14m 44s. Les freqüències per intervals de durada són les següents:





Situació dels contactes

Situació	Freqüència	%
Enquestes finalitzades	201	90,95%
Van respondre algunes preguntes	10	4,52%
Van iniciar l'enquesta	5	2,26%
No van obrir l'aplicatiu	5	2,26%
Total	221	100,0%

4.8 Captura i tractament de dades confidencials

La captura i el tractament de la informació va respectar escrupolosament la legislació sobre tractament de dades de caràcter personal.

Com s'ha dit més amunt, l'enquesta era nominal per poder fer el seguiment de respostes i l'associació de dades pressupostàries i de personal. Un cop obtinguts els resultats les dades es van anonimitzar i es van categoritzar aquelles variables que podien permetre una identificació individual (nombre de personal i dades pressupostàries). L'exploració s'ha fet sobre la matriu de dades anonimitzada.

Les dues entitats col·laboradores van signar clàusules específiques sobre aquest tema i disposen de protocols i pràctiques de gestió específiques per preservar els drets sobre tractament de dades de caràcter personal o dades que es poden considerar confidencials.

En la presentació de resultats també s'ha evitat la possible identificació individual. I, pel que fa a respostes a preguntes obertes, només s'han mantingut aquells continguts que s'han considerat intrascendents en termes de confidencialitat.

4.9 Tractament de dades

La Secretaria d'Administració i Funció Pública ha desenvolupat l'anàlisi univariant amb els programes SPSS i Microsoft Excel. L'Institut de Governança i Direcció Pública d'ESADE ha desenvolupat bona part de l'anàlisi univariant i l'anàlisi de variables dependents utilitzant els programes Stata 12 i PASW. Posteriorment, tenint en compte la dimensió reduïda de l'univers i el nombre de categories existents es va fer una recodificació de variables i una nova anàlisi bivariant. I, finalment, també es va fer una anàlisi multivariant referida al grau d'autonomia de les entitats del sector públic.



5. Codificacions emprades

Departaments

AAM	Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural
BSF	Departament de Benestar Social i Família
CLT	Departament de Cultura
ECO	Departament d'Economia i Coneixement
EMO	Departament d'Empresa i Ocupació
ENS	Departament d'Ensenyament
GRI	Departament de Governació i Relacions Institucionals
INT	Departament d'Interior
JUS	Departament de Justícia
PRE	Departament de la Presidència
SLT	Departament de Salut
TES	Departament de Territori i Sostenibilitat

Tipus d'entitats (formes de personificació)

AEP	Altres Ens públics
ASS	Associació
CONS	Consorti
EAA	Entitat Autònoma Administrativa
EACIF	Entitat Autònoma Comercial, Industrial i Financera
EDP	Entitat de Dret Públic
FUND	Fundació
SM	Societat Mercantil





6. Taxa de resposta

6.1 Resposta general

De l'univers definitiu de 221 entitats en van respondre 201. La **taxa de resposta** és del **91%**

Univers definitiu	Respostes	Taxa de resposta
221	201	91,0%

6.2 Resposta per departaments

En tots els **departaments han respost entre el 80 i el 100%** d'entitats

Departament		Univers definitiu	Respostes	Taxa de resposta
AAM	Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural	14	12	85,7%
BSF	Benestar Social i Família	8	8	100,0%
CLT	Cultura	18	15	83,3%
ECO	Economia i Coneixement	45	41	91,1%
EMO	Empresa i Ocupació	18	18	100,0%
ENS	Ensenyament	3	3	100,0%
GRI	Governació i Relacions Institucionals	5	5	100,0%
INT	Interior	3	3	100,0%
JUS	Justícia	2	2	100,0%
PRE	Presidència	15	12	80,0%
SLT	Salut	51	47	92,2%
TES	Territori i Sostenibilitat	39	35	89,7%
Total general		221	201	91,0%

6.3 Resposta per tipus d'entitats

L'estudi cobreix **tots els tipus d'ens**, amb una **taxa de resposta superior al 83%**, llevat del cas de **l'associació** en que l'única inclosa a la mostra no ha respost.

Tipus		Univers definitiu	Respostes	Taxa de resposta
AEP	Altres entitats del sector públic	6	5	83,3%
ASS	Associació	1	0	0,0%
CON	Consorci	74	68	91,9%
EAA	Entitat autònoma de caràcter administratiu	21	19	90,5%
EACIF	Entitat autònoma de caràcter econòmic, financer o industrial	2	2	100,0%
EDP	Entitat de dret públic sotmesa al dret privat	39	37	94,9%
FUND	Fundació	41	36	87,8%
SM	Societat mercantil	37	34	91,9%
Total general		221	201	91,0%



6.4 Resposta per àmbits

	Àmbits	Univers definitiu	Respostes	Taxa de resposta
INS	Àmbit Institucional	6	6	100,0%
EDU	Educació	15	15	100,0%
LLE	Llengua i Cultura	24	21	87,5%
NAT	Medi natural i Sostenibilitat	18	17	94,4%
COM	Mitjans de Comunicació	3	3	100,0%
SOC	Polítiques socials i família	15	14	93,3%
IND	Promoció de l'economia i la indústria	25	23	92,0%
REC	Recerca	49	43	87,8%
	<i>D'aquests, centres CERCA</i>	<i>(41)</i>	<i>(37)</i>	<i>(90,2%)</i>
SAL	Salut	34	32	94,1%
TER	Territori	32	27	84,4%
	Total general	221	201	91,0%

6.5 Resposta segons afectació de mesures de racionalització i simplificació

92 entitats (el 45,8%) estan afectades per mesures de racionalització i simplificació. D'aquestes, 15 (el 7,5% del total) amb perspectives de supressió.

Mesures de racionalització i simplificació (a febrer de 2012)	Total	Respostes	Taxa de resposta
Afectació de mesures	105	92	87,6%
Cap mesura (sense afectació)	116	109	94,0%
Total general	221	201	91,0%

Detall d'afectació de mesures

Mesures de racionalització i simplificació (a febrer de 2012)	Total	Respostes	Taxa de resposta
Suprimir - Dissoldre	6	6	100,0%
Suprimir - Dissoldre - Integrar (ens origen)	4	4	100,0%
Desvincular	5	4	80,0%
Desvincular parcialment	1	1	100,0%
Subtotal: baixes previsibles	16	15	93,8%
Revisar	70	62	88,6%
Mantenir - Revisar	1	1	100,0%
Subtotal: revisions	71	63	88,7%
Absorbir (ens destí)	9	7	77,8%
Crear - Integrar (ens destí)	1	1	100,0%
Mantenir	8	6	75,0%
Subtotal: afectacions amb manteniment	18	14	77,8%
Total Afectació de mesures	105	92	87,6%



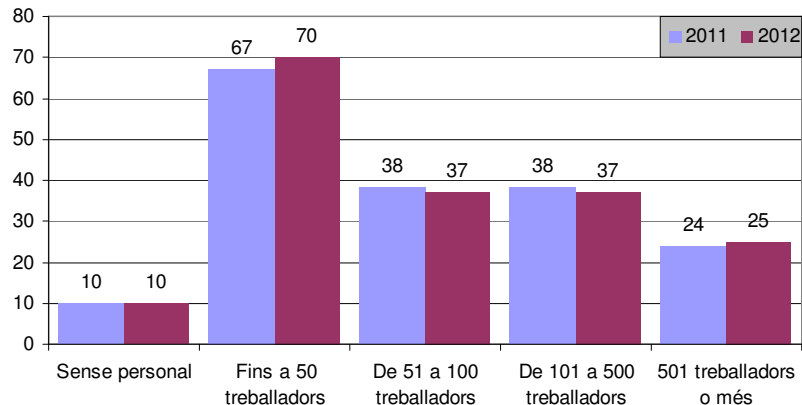
7. Dades de les entitats que han respost

7.1 Personal

	2011	2012
Total persones	91.475	91.530

Nombre d'efectius de personal de les entitats

Efectius	2011	2012
Sense personal	10	10
Fins a 50 treballadors	67	70
De 51 a 100 treballadors	38	37
De 101 a 500 treballadors	38	37
501 treballadors o més	24	25
Sense dades	24	22
Total	201	201

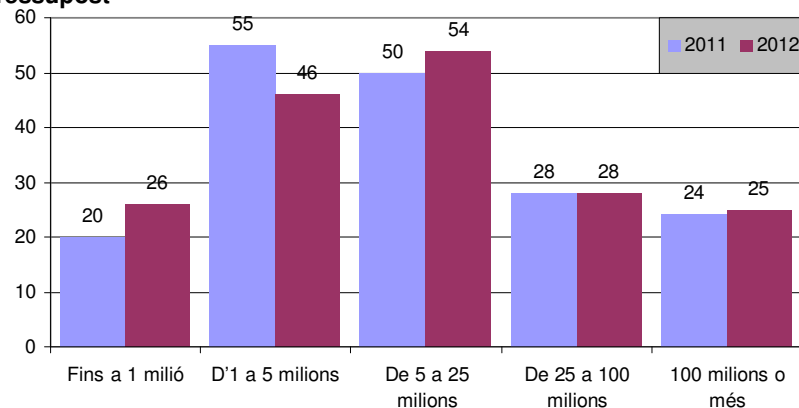


7.2 Pressupost

	2011	2012
Import del conjunt de pressupostos de les entitats (import en €)	15.432.303.678,79	16.141.180.075,92
Import del conjunt de pressupostos de les entitats (import en € constants. Taxa de variació de gener 2011 a gener 2012: 1,9%)	15.432.303.678,79	15.834.497.654,48

Nombre d'entitats per import del seu pressupost

Import del pressupost	2011	2012
Fins a 1 milió	20	26
D'1 a 5 milions	55	46
De 5 a 25 milions	50	54
De 25 a 100 milions	28	28
100 milions o més	24	25
Sense dades	24	22
Total	201	201



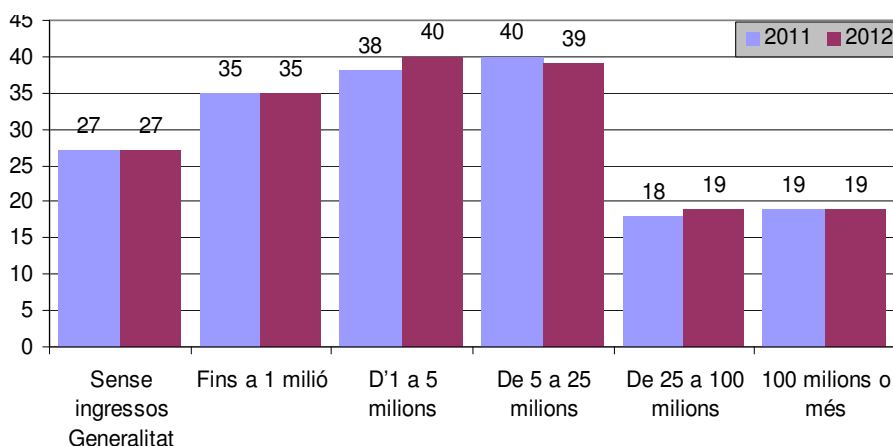


7.3 Aportació de la Generalitat als pressupostos de les entitats

	2011	2012
Aportació total de la Generalitat al conjunt d'entitats (import en €)	9.868.925.271,21	10.101.007.979,74
Aportació total de la Generalitat al conjunt d'entitats (import en € constants. Taxa de variació de gener 2011 a gener 2012: 1,9%)	9.868.925.271,21	9.909.088.828,12

Nombre d'entitats per import d'aportacions de la Generalitat al pressupost de les entitats

Import de l'aportació	2011	2012
Cap ingrés	27	27
Fins a 1 milió	35	35
D'1 a 5 milions	38	40
De 5 a 25 milions	40	39
De 25 a 100 milions	18	19
100 milions o més	19	19
Sense dades	24	22
Total	201	201

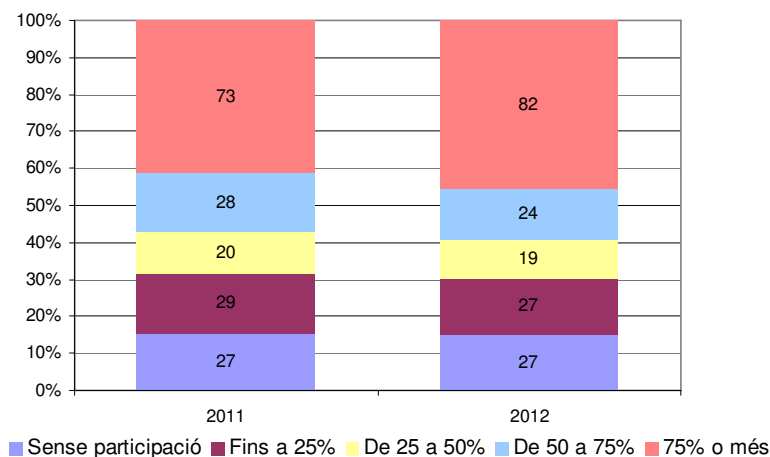


Percentatge d'ingressos procedents de la Generalitat de Catalunya en el conjunt dels pressupostos de les entitats

	2011	2012
Percentatge	63,9%	62,6%

Percentatge d'ingressos procedents de la Generalitat de Catalunya en els pressupostos de les entitats

Percentatge d'ingressos	2011	2012
Cap ingrés	27	27
Fins a 25%	29	27
De 25 a 50%	20	19
De 50 a 75%	28	24
75% o més	73	82
Sense dades	24	22
Total	201	201





8. Dades de les persones que han respost

8.1 Càrrec

Detall de les respostes

Càrrec	Total	Càrrec	Total
Administrador	3	Directora d'administració i finances	1
Assessoria jurídica	1	Directora de Gestió	1
Conseller Delegat	1	Directora de Gestió / Managing Director	1
Consellera Delegada	1	Directora executiva	1
Director	66	Directora General	3
Director - Gerent	1	Gerent	59
Director Corporatiu	1	Gerent en funcions	1
Director de programa	1	President	6
Director Econòmic Financer	1	President de la Comissió Executiva	1
Director Executiu	2	President del Consell	1
Director Financer	1	President i Conseller Delegat	1
Director General	20	Presidenta	1
Director Gerent	6	Secretari Patronat	1
Director Serveis	1	Secretària Tècnica	1
Director Tècnic	1	Vicepresident	1
Directora	14	Total general	201

Agrupació per similitud de càrrecs (elaboració pròpia)

Categoria	Càrrec	Nombre	%
A	Director/a; Director/a - Gerent, Director/a General, Executiu, Corporatiu/va, de Programa, Executiu/iva, de Serveis	116	57,7%
B	Gerent (i Gerent en funcions)	60	29,9%
C	President/a, Videpresident/a i Conseller/a Delegat/da, President/a del Consell, de la Comissió Executiva	13	6,5%
D	Director/a Econòmic Financer, Financer, d'Administració i Finances, de Gestió i Tècnic/a; Administrador/a	9	4,5%
E	Secretari/ària Patronat, Secretari/ària Tècnic/a, Assessor/a jurídic/a	3	1,5%
Total general		201	100,0%

Considerem que les categories A i B responen clarament al perfil esperat. En els altres casos és possible que algun dels perfils exerceixi la màxima responsabilitat executiva, però hem considerat que no s'hi corresponen exactament pel fet que ostenten bé un càrrec representatiu ubicat en el terreny del principal (categoria C), bé un càrrec de segona línia en un àmbit d'especialització concret, no genèric com s'espera d'una direcció executiva (categoria D), bé una posició tècnica (categoria E).

Atenent a aquests criteris, considerem que en el **87,6%** dels casos **ha respost el perfil de directiu esperat** (directius-gerents), és a dir, les persones que exerceixen la màxima responsabilitat executiva de l'entitat (categories A i B).

La resta són:

- Càrrecs representatius: President/a, Videpresident/a i Conseller/a Delegat/da, President/a del Consell, de la Comissió Executiva (categoria C)
- Directius de segona línia: Director/a Econòmic Financer, Financer, d'Administració i Finances, de Gestió i Tècnic/a; Administrador/a (Categoria D)
- Tècnics: Secretari/ària Patronat, Secretari/ària Tècnic/a, Assessor/a jurídic/a (Categoria E)



8.2 Formació

Els directius tenen **preparació universitària** (92,1%), i en molts casos (el 53,8% del total) **formació de postgrau** (mestratges i doctorats).

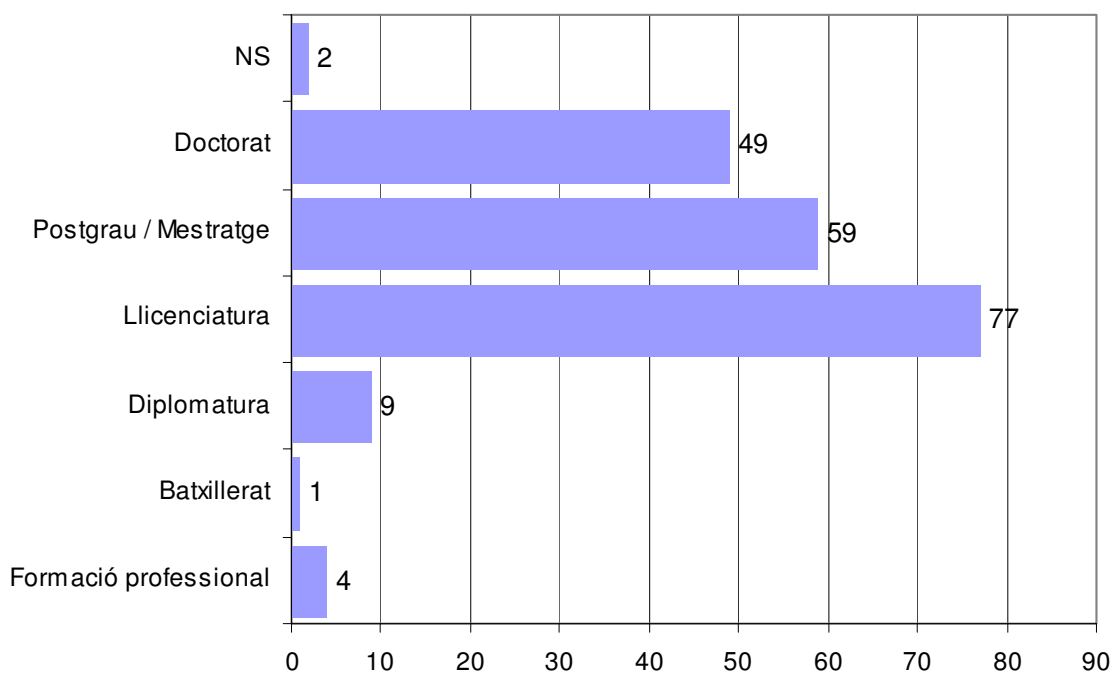
Les titulacions més comuns són Enginyeria, Medicina, Dret, Administració i direcció d'empreses i Economia (representen el 61,5% de les titulacions).

Els mestratges més comuns són Administració i direcció d'empreses i Direcció i gestió pública (representen el 42% dels mestratges).

El fet que el nombre de titulacions superi el de persones enquestades indica que algunes d'elles posseeixen més d'una titulació.

Màxim nivell de formació assolit

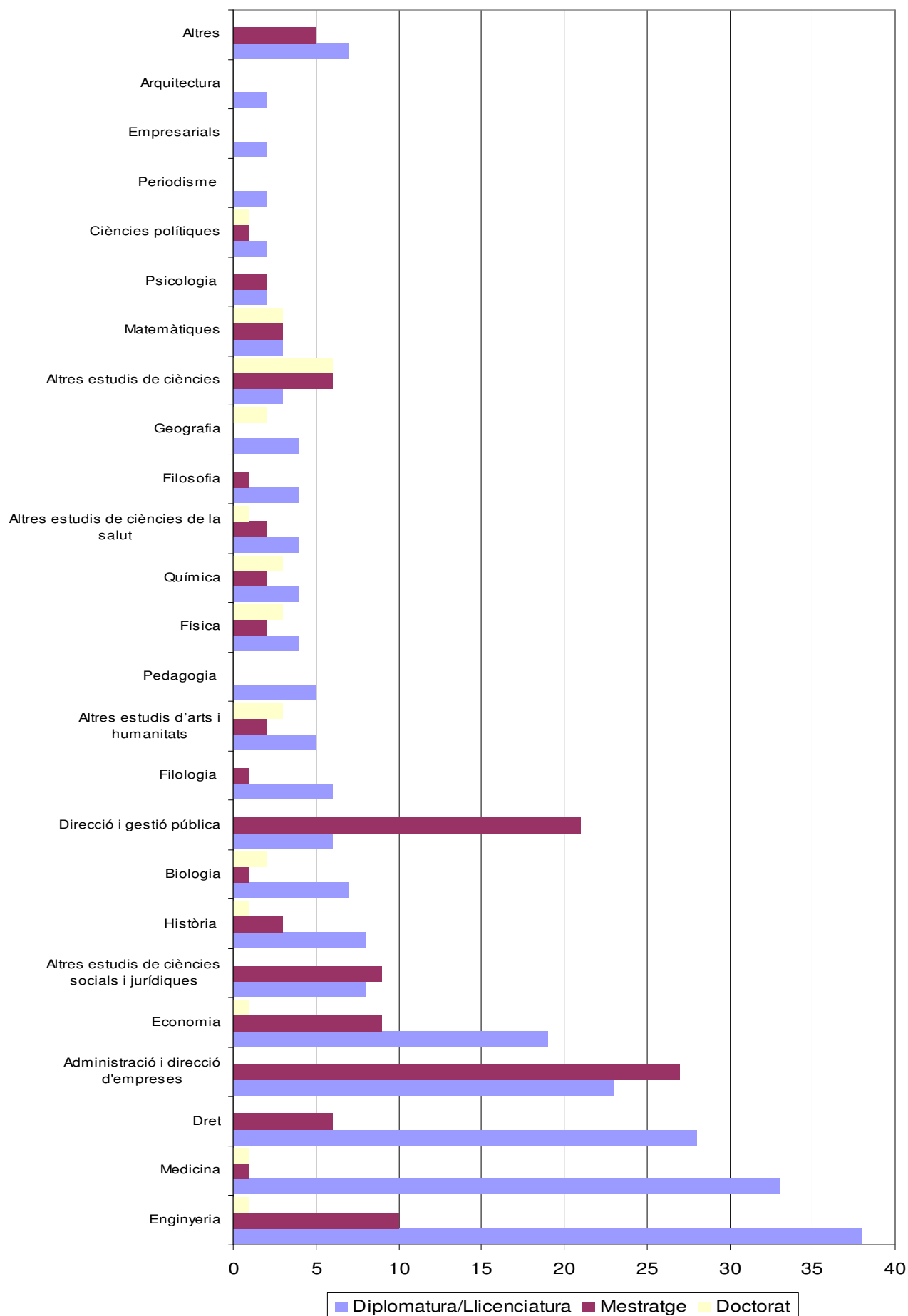
Títol	Nombre	%
Escola secundària	0	0,0%
Formació professional	4	2,0%
Batxillerat	1	0,5%
Diplomatura	9	4,5%
Grau	0	0,0%
Llicenciatura	77	38,3%
Postgrau / Mestratge	59	29,4%
Doctorat	49	24,4%
NS	2	1,0%
Total	201	100,0%





Detall de titulacions

	Diplomatura Llicenciatura	Mestratge	Doctorat
Enginyeria	38	10	1
Medicina	33	1	1
Dret	28	6	0
Administració i direcció d'empreses	23	27	0
Economia	19	9	1
Altres estudis de ciències socials i jurídiques	8	9	0
Història	8	3	1
Biologia	7	1	2
Direcció i gestió pública	6	21	0
Filologia	6	1	0
Altres estudis d'arts i humanitats	5	2	3
Pedagogia	5	0	0
Física	4	2	3
Química	4	2	3
Altres estudis de ciències de la salut	4	2	1
Filosofia	4	1	0
Geografia	4	0	2
Altres estudis de ciències	3	6	6
Matemàtiques	3	3	3
Psicologia	2	2	0
Ciències polítiques	2	1	1
Periodisme	2	0	0
Empresarials	2	0	0
Arquitectura	2	0	0
Altres	7	5	0
Total general	229	114	28





8.3 Temps en el càrrec

Les persones que han respost el qüestionari porten un temps relativament curt en el lloc de treball. El 43% de directius porten menys de 2 anys i el 30% entre 2 i 6. Un 27% porten més de 6 anys fins a un màxim de 30 anys. La mitjana és de 4,6 anys amb una desviació estàndard: 4,8 anys.

Les dades suggereixen l'existència de recorreguts de curta durada. El fet que el 43% dels casos es concentri en els darrers dos anys suggereix l'associació entre la designació dels directius i el canvi de govern, i per tant, la designació política d'aquests càrrecs.

Si les dades del temps en el càrrec es posen en relació amb les dades sobre d'experiència directiva prèvia (vegeu apartat 8.6) on es detecta que només un 46% dels directius ha tingut una experiència directiva prèvia, es pot concloure que hi ha una elevada renovació de directius i l'índici que els que renoven poden fer-ho per vinculacions amb els equips polítics governants. Al marge d'aquestes renovacions hi ha un 27% de directius que sobrepassen els 6 anys en el càrrec fins a un màxim de 30 anys.

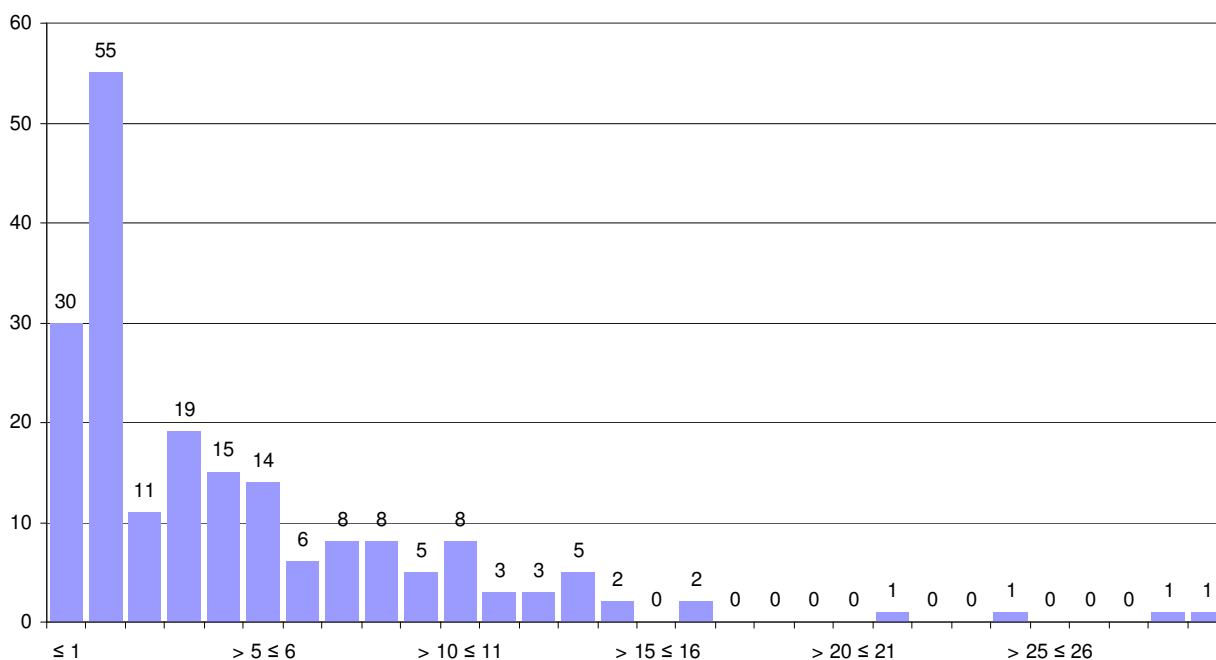
Percentatges de temps en el càrrec (en anys)

Temps en el càrrec (anys)	Percentatge	
≤ 1	15,2%	42,9%
> 1 ≤ 2	27,8%	
> 2 ≤ 3	15,2%	29,8%
> 3 ≤ 4		
> 4 ≤ 5	14,6%	
> 5 ≤ 6		
> 6 ≤ 30		27,3%

Detall de les dades

Anys	Casos	Anys	Casos	Anys	Casos
≤ 1	30	> 10 ≤ 11	8	> 20 ≤ 21	0
> 1 ≤ 2	55	> 11 ≤ 12	3	> 21 ≤ 22	1
> 2 ≤ 3	11	> 12 ≤ 13	3	> 22 ≤ 23	0
> 3 ≤ 4	19	> 13 ≤ 14	5	> 23 ≤ 24	0
> 4 ≤ 5	15	> 14 ≤ 15	2	> 24 ≤ 25	1
> 5 ≤ 6	14	> 15 ≤ 16	0	> 25 ≤ 26	0
> 6 ≤ 7	6	> 16 ≤ 17	2	> 26 ≤ 27	0
> 7 ≤ 8	8	> 17 ≤ 18	0	> 27 ≤ 28	0
> 8 ≤ 9	8	> 18 ≤ 19	0	> 28 ≤ 29	1
> 9 ≤ 10	5	> 19 ≤ 20	0	> 29 ≤ 30	1
				NS	3
				Total	201

Distribució de freqüències de temps en el càrrec (anys en la mateixa posició)

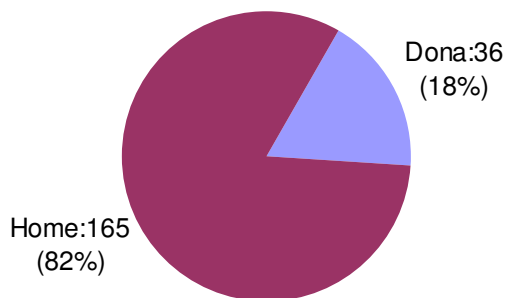


8.4 Sexe

Els directius d'entitats són majoritàriament homes (82%).

Sexe

Sexe	Total	%
Dona	36	17,9%
Home	165	82,1%
Total	201	100,0%





8.5 Edat

Hi ha molta variabilitat en la distribució de les persones que han respost el qüestionari per edat. La persona més jove té 31 anys, i la més gran 70. La mitjana es troba en 51, 7 anys i la desviació estàndard és de 8,1 anys.

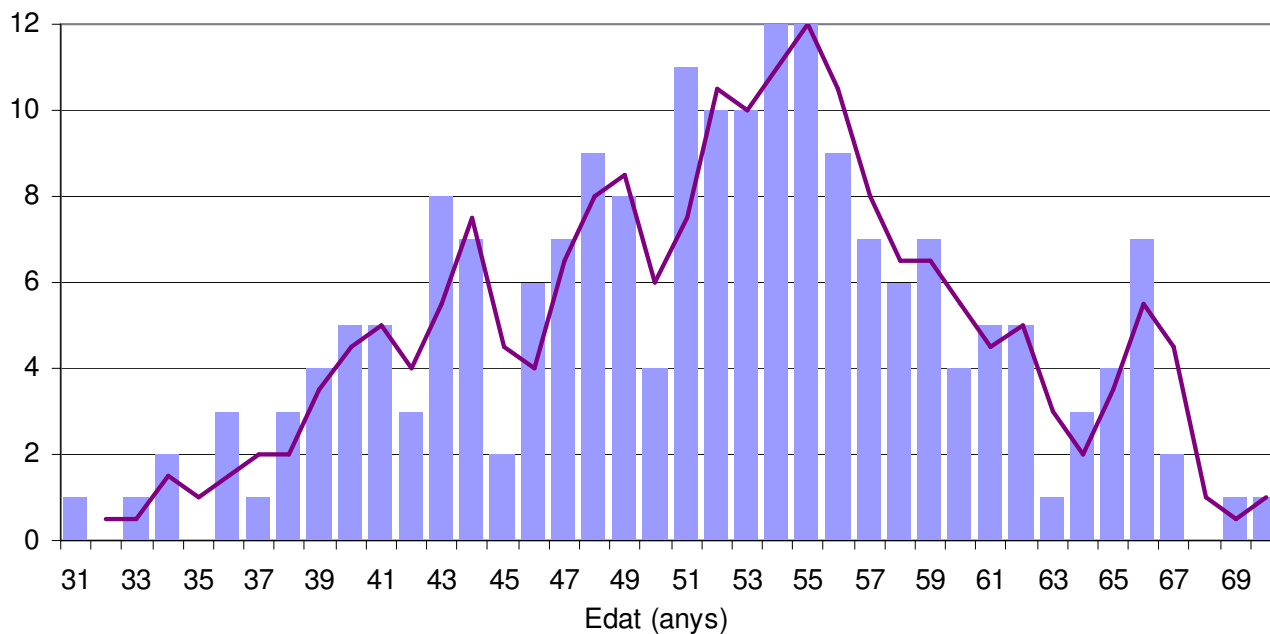
Edat (any de naixement)

Any	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954
Casos	1	1	0	2	7	4	3	1	5	5	4	7	6

Any	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Casos	7	9	12	12	10	10	11	4	8	9	7	6	2

Any	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Casos	7	8	3	5	5	4	3	1	3	0	2	1	0	1

Distribució de freqüències d'edat dels directius



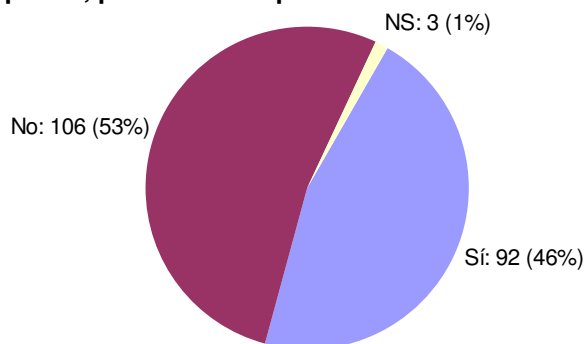
8.6 Experiència professional

El 53% de les persones que han respost el qüestionari (106 persones) no ha tingut experiència directiva prèvia en el sector públic. Les 92 persones (46% dels responents) que tenen experiència directiva prèvia, en el 85% dels casos (78 persones) s'ha esdevingut en el mateix sector d'activitat, i el 46% (42 persones) en altres sectors. Les dades donen a entendre que hi ha persones (28 concretament) que tenen experiència directiva prèvia tant en el propi sector com en altres. L'experiència directiva prèvia en el mateix sector sol ser prou llarga: en el 38,5% dels casos entre 3 i 9 anys, però en el 20,5% supera els 21 anys. En altres sectors l'experiència directiva prèvia té durades semblants.

El 73,6% de les persones que han respost el qüestionari (148 persones) ha tingut experiència professional prèvia de caràcter tècnic en el mateix sector d'activitat que l'entitat que dirigeixen. Aquesta dada suggereix que en la majoria dels casos el reclutament cap a posicions directives es produeix dins del mateix sector des de posicions tècniques. Aquesta experiència tècnica es concentra entre 3 i 15 anys (85,5% dels casos).

Experiència de direcció d'entitats del sector públic, prèvia a la responsabilitat actual

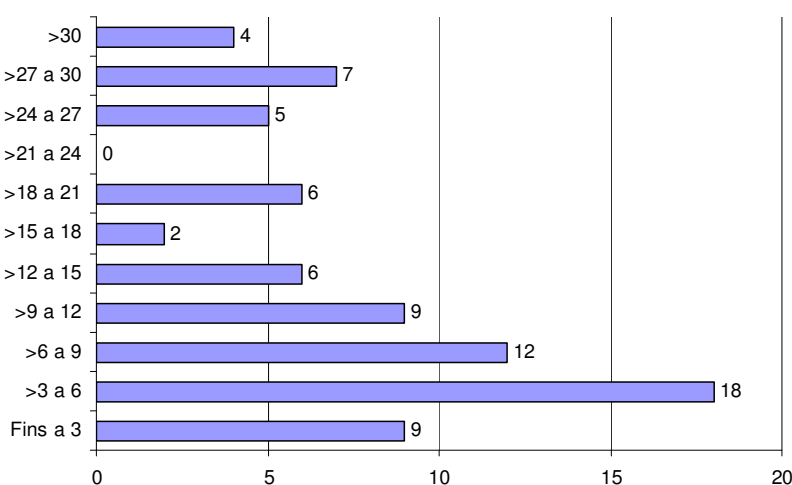
Experiència prèvia en el sector públic	Nombre	%
Sí	92	45,8%
No	106	52,7%
NS	3	1,5%
Total	201	



Dels 92 que han dirigit alguna altra entitat del sector públic de manera prèvia a continuació s'analitza el temps d'experiència directiva, tant en el mateix sector d'activitat com en altre.

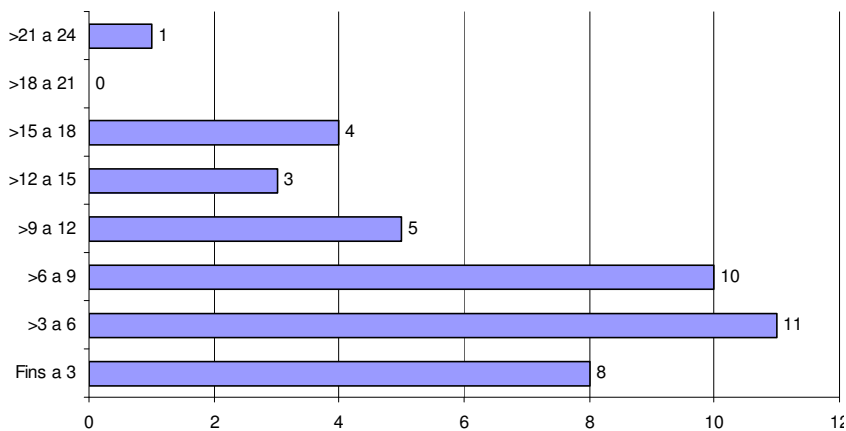
a) Temps en el mateix sector d'activitat

Durada experiència directiva prèvia (mateix sector d'activitat)	Nombre	%
Fins a 3	9	11,5%
>3 a 6	18	23,1%
>6 a 9	12	15,4%
>9 a 12	9	11,5%
>12 a 15	6	7,7%
>15 a 18	2	2,6%
>18 a 21	6	7,7%
>21 a 24	0	0,0%
>24 a 27	5	6,4%
>27 a 30	7	9,0%
>30	4	5,1%
Total	78	



b) Temps en altre sector d'activitat

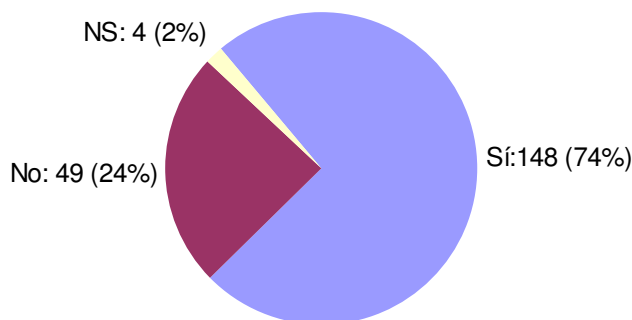
Durada experiència directiva prèvia (altre sector d'activitat)	Nombre	%
Fins a 3	8	19,0%
>3 a 6	11	26,2%
>6 a 9	10	23,8%
>9 a 12	5	11,9%
>12 a 15	3	7,1%
>15 a 18	4	9,5%
>18 a 21	0	0,0%
>21 a 24	1	2,4%
Total	42	



De la totalitat de persones enquestades a continuació s'analitza l'experiència professional prèvia de caràcter tècnic en el mateix sector d'activitat de l'entitat que dirigeix i la durada d'aquesta experiència.

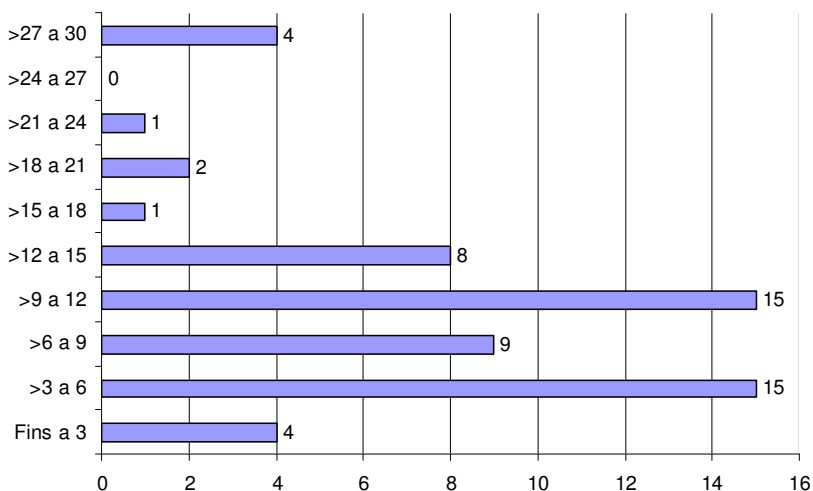
a) Experiència professional prèvia de caràcter tècnic en el mateix sector d'activitat de l'entitat que dirigeix

Experiència tècnica prèvia (mateix sector d'activitat)	Nombre	%
Sí	148	73,6%
No	49	24,4%
NS	4	2,0%
Total	201	



b) Durada d'aquesta experiència professional prèvia de caràcter tècnic en el mateix sector d'activitat de l'entitat que dirigeix

Durada experiència tècnica prèvia (mateix sector d'activitat)	Nombre	%
Fins a 3	4	7,3%
>3 a 6	15	27,3%
>6 a 9	9	16,4%
>9 a 12	15	27,3%
>12 a 15	8	14,5%
>15 a 18	1	1,8%
>18 a 21	2	3,6%
>21 a 24	1	1,8%
>24 a 27	0	0,0%
>27 a 30	4	7,3%
Total	55	



8.7 Formació continuada

S'entén la formació continuada de manera àmplia: cursos, xarxes professionals, congressos, i actualització sobre les principals publicacions en l'àmbit professional.

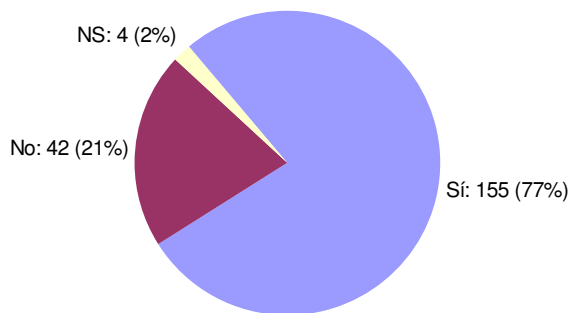
El 77% de les persones que han respost el qüestionari han rebut formació continuada (entesa àmpliament: cursos, xarxes professionals, congressos, actualització en publicacions...). El 21% no n'ha rebut gens.

La formació rebuda és curta (<50 h. any) en el 46% dels casos, intensa (50-150 h.) en el 35%, i molt intensa (>151 h.) en el 16%.

Aquesta formació en general té un component més tècnic que gerencial (37,4% contra un 28,4%), i està equilibrada en un 31% dels casos.

Participació en accions de formació continuada durant el temps d'ocupació del càrrec

Formació continuada	Nombre	%
Sí	155	77,1%
No	42	20,9%
NS	4	2,0%
Total	201	

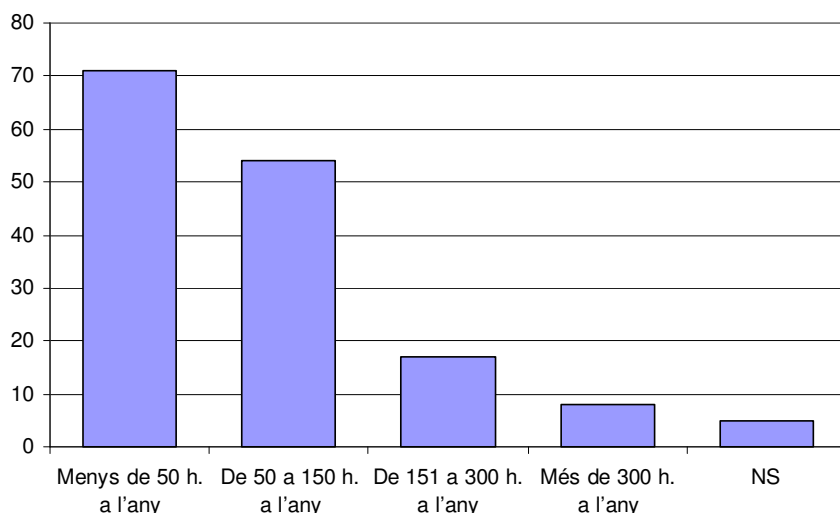


Dels 155 que han rebut formació continuada s'analitza la inversió en formació (en termes d'hores) i el tipus de formació (gerencial o tècnica).

Quantificació de la formació continuada en mitjana anual

Inversió en formació continuada (temps)	Nombre	%
Menys de 50 h. a l'any	71	45,8%
De 50 a 150 h. a l'any	54	34,8%
De 151 a 300 h. a l'any	17	11,0%
Més de 300 h. a l'any	8	5,2%
NS	5	3,2%
Total	155	

Quantificació de la formació continuada en mitjana anual

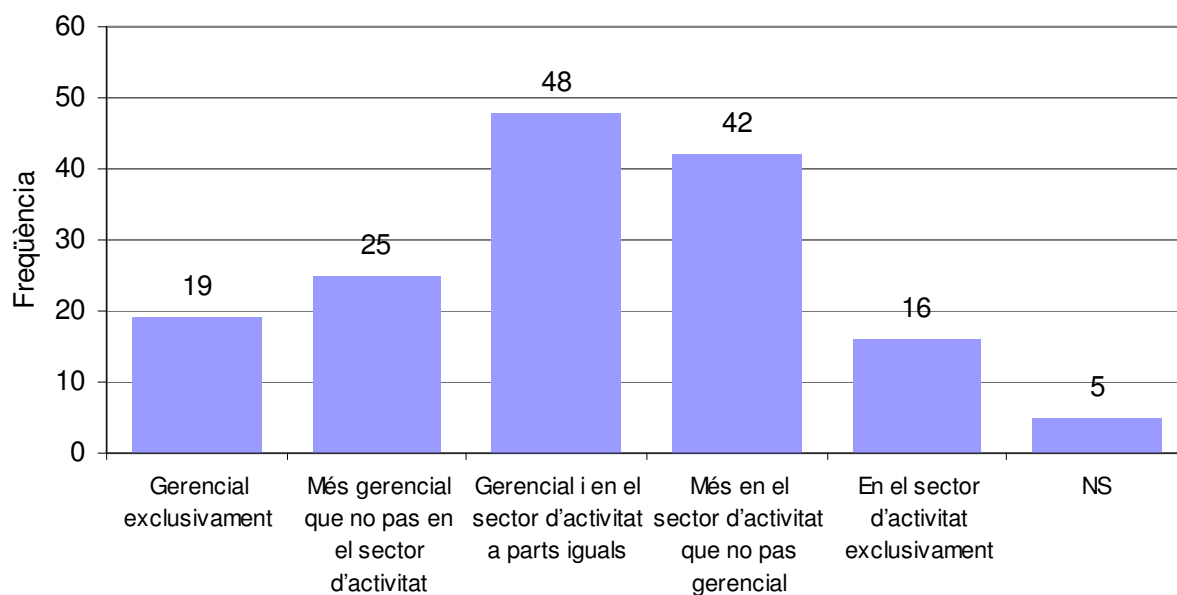




Tipus de formació continuada rebuda (gerencial/tècnica)

Tipus de formació continuada	Nombre	%
Gerencial exclusivament	19	12,3%
Més gerencial que no pas en el sector d'activitat	25	16,1%
Gerencial i en el sector d'activitat a parts iguals	48	31,0%
Més en el sector d'activitat que no pas gerencial	42	27,1%
En el sector d'activitat exclusivament	16	10,3%
NS	5	3,2%
Total	155	

Tipus de formació continuada rebuda (gerencial/tècnica)

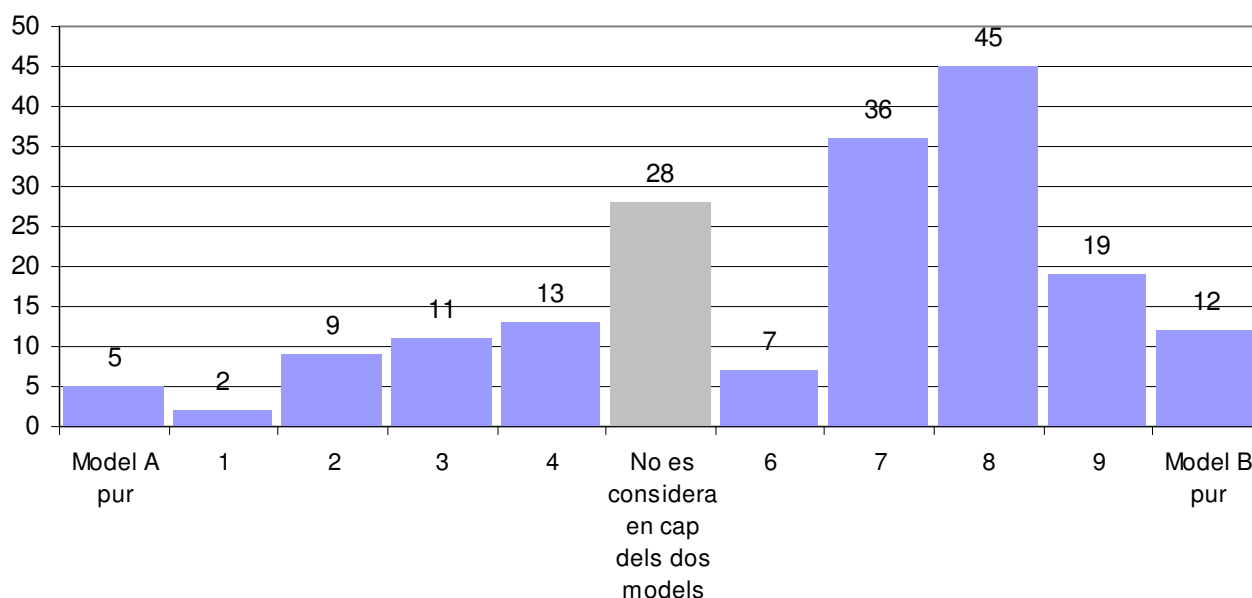


8.8 Ubicació de l'entitat pel que fa a l'enfocament estratègic

Es demana a les persones enquestades el posicionament de l'entitat entre dos models d'organització contraposats:

- Model d'organització A: *La meua entitat té una cartera de serveis estable definida tècnicament amb una implicació molt limitada dels clients. L'estabilitat permet definir planificacions a llarg termini. La preocupació fonamental és la millora de l'eficiència i l'eficàcia dels processos i mètodes amb què ja compta. Les decisions se solen prendre de manera centralitzada, els procediments estan altament formalitzats i estandarditzats i les funcions i perfils tenen un alt grau d'especialització.*
- Model d'organització B: *La meua entitat duu a terme un procés d'innovació i desenvolupament continu de nous productes i mercats, mitjançant una recerca permanent d'oportunitats en el seu marc de competències. L'organització està en contacte amb els potencials clients i respon ràpidament als primers senyals sobre noves oportunitats. L'estructura i els sistemes interns faciliten la flexibilitat per poder fer les adaptacions necessàries: lideratge compartit, pocs nivells de supervisió, descentralització, poca formalització, perfils polivalents i col·laboració entre unitats.*

0 (Model A)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (Model B)	NS
5	2	9	11	13	28	7	36	45	19	12	14



Les persones enquestades tendeixen a situar l'organització en què treballen en un model més obert i innovador (model B) en el 60% dels casos i en un 14% en un model més burocràtic (model A). En una posició intermèdia s'hi troben el 26%. Considerant com a 0 el model burocràtic i 10 l'obert i innovador, la mitjana es troba en 6,4.

D'acord amb les variables recodificades (vegeu annex 10 Apartat 4) es detecta una relació positiva significativa entre els anys que el directiu ha estat en el càrrec, i la tendència de la seva organització cap a processos d'innovació i desenvolupament continu. També es troba una relació positiva amb els anys d'experiència prèvia i amb una dedicació superior a formar-se. I amb un menor valor de significació també es detecta una correlació amb l'edat. Tot plegat indica que les persones amb més experiència, exercici en el càrrec, edat i inversió en formació mostren propensió cap el model obert i innovador.



Pel que fa a les característiques de les organitzacions, es detecta que les entitats corresponents als àmbits de Recerca, Territori i Llengua i cultura mostren una clara propensió cap al model més obert i innovador. També es detecta més preferència en entitats de petites dimensions (menys de 100 treballadors).

En canvi, resultat simptomàtic que no es doni una relació significativa amb els diversos tipus de personificació. Caldria esperar per exemple que les entitats autònomes de caràcter administratiu mostressin correlació amb un model més burocràtic. Com que això no es dona i, en canvi, s'hi detecta la influència de determinades característiques dels directius, podem concloure que, independentment de la forma jurídica que pren l'entitat, i de preferència en els àmbits esmentats i en entitats de dimensions reduïdes, la propensió a un o altre model depèn de les característiques personals del directiu al front.

8.9 Opinió dels directius de les entitats del sector públic sobre el servei públic i les tasques administratives

Segons les respostes d'opinió sobre el servei públic, els directius de les entitats del sector públic manifesten una vocació de servei públic molt acusada i observen una responsabilització molt elevada del seu compromís professional⁵⁰.

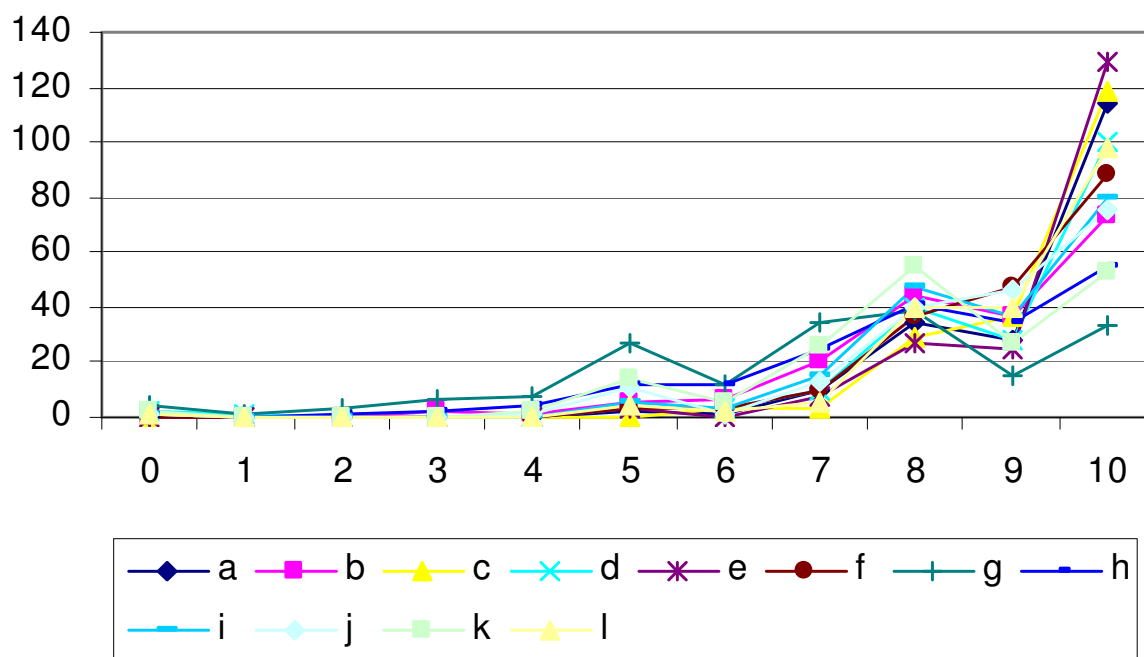
Segons, les respostes sobre l'opinió sobre les tasques administratives directius també manifesten inquietuds respecte de l'entorn de treball i de les persones amb què es relacionen i consideren poc valorat el seu treball. Considerem que aquest resultat s'ha de posar en relació amb el context actual de limitacions amb què operen els directius públics com a resultat de les mesures de reacció a la crisi econòmica.

⁵⁰ S'ha de senyalar aquí que l'enquesta no era anònima i aquest fet podria condicionar aquest resultat, molt per sobre d'altres estudis realitzats a d'altres indrets.



a) Opinió sobre el servei públic (valoració de les qüestions de 0 a 10)

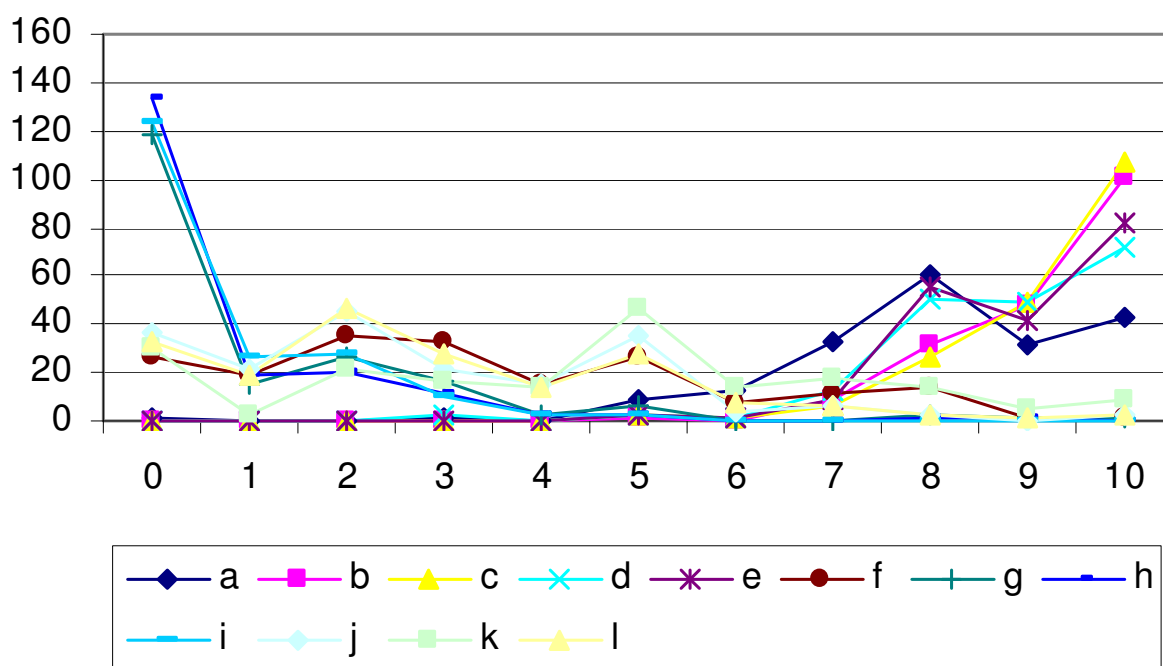
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Mitjana	NS
a	Estic interessat/interessada en els programes públics que són beneficiosos per al meu país	0	0	0	0	0	2	1	10	35	28	114	8,746	11
b	M'atreu compartir el meu punt de vista sobre les polítiques públiques amb altres persones	0	0	0	2	1	5	7	20	44	37	73	8,119	12
c	Em produeix molta satisfacció veure que hi ha persones que es beneficien d'un programa o servei públic al qual he contribuït	0	0	0	0	0	0	3	3	29	37	119	8,925	10
d	Considero el servei públic com un dels meus deures com a ciutadà/ciutadana	2	1	0	0	0	3	3	10	40	28	100	8,338	14
e	Poder disposar d'un bon servei públic és molt important.	0	0	0	0	0	3	0	8	27	25	129	8,965	9
f	Preferiria veure que els càrrecs públics fan el que és millor per a tota la comunitat encara que això anés en contra dels meus interessos particulars	0	0	0	0	0	3	3	10	37	47	88	8,468	13
g	M'és difícil contenir els meus sentiments quan veig persones que pateixen	4	1	3	7	8	27	12	34	39	15	33	6,378	18
h	Els fets del dia a dia em recorden com som de dependents els uns dels altres	1	0	1	2	4	12	12	25	41	34	55	7,537	14
i	Comprenc perfectament les dificultats que passen les persones menys privilegiades	1	0	0	0	0	5	3	15	47	37	80	8,244	13
j	Al meu parer, assolir un impacte positiu en la societat és més significatiu que els meus assoliments personals	1	0	0	0	1	11	1	13	40	46	75	8,159	13
k	Estic disposat/disposada a fer renúncies o sacrificis significatius en pro del benestar de la societat	2	0	0	0	2	14	5	26	55	27	53	7,478	17
l	Crec que les responsabilitats s'han de posar per davant dels interessos d'un mateix	1	0	0	0	0	4	2	5	40	40	98	8,592	11





b) Opinió sobre les tasques administratives (valoració de les qüestions de 0 a 10)

		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Mitjana	NS
a	La feina està entre una de les coses més importants que em passen	1	0	0	1	0	9	13	33	60	31	43	7,692	10
b	Fer bé la meua feina em produeix la sensació d'haver fet alguna cosa que valia la pena	0	0	0	0	0	1	0	9	32	48	101	8,786	10
c	Estic orgullós/osa de treballar en aquesta organització	0	0	0	0	0	2	1	6	27	49	107	8,881	9
d	Dedico molt d'esforç a la meua feina, fins i tot més enllà del que podria esperar-se'n	0	0	0	2	0	2	1	13	51	49	72	8,368	11
e	Les coses que faig a la feina són importants per a mi	0	0	0	0	0	2	1	9	55	41	82	8,498	11
f	Sovint quan interactuo amb altres em sento insegur del resultat	26	19	35	33	15	27	7	11	14	1	1	3,149	12
g	A la feina no cal que doni el millor de mi mateix; si ho fes no comportaria cap diferència	118	15	27	16	3	6	0	0	3	1	1	1,005	11
h	L'esforç amb què treballis és irrellevant, ja que mai no assoliràs els teus objectius	134	19	20	11	3	3	0	0	1	1	0	0,677	9
i	Per molt que m'hi esforci crec que els meus esforços no aconseguiran res	123	26	28	10	2	3	0	0	0	0	0	0,672	9
j	A la feina moltes persones mostren simpatia només perquè volen alguna cosa de mi	37	21	45	21	15	35	4	6	3	0	2	2,582	12
k	El futur es veu negre	30	2	21	16	14	47	14	18	14	5	9	4,179	11
l	En aquesta organització les persones miren pels seus interessos personals per sobre de tot	33	19	47	28	14	28	7	6	3	1	2	2,637	13





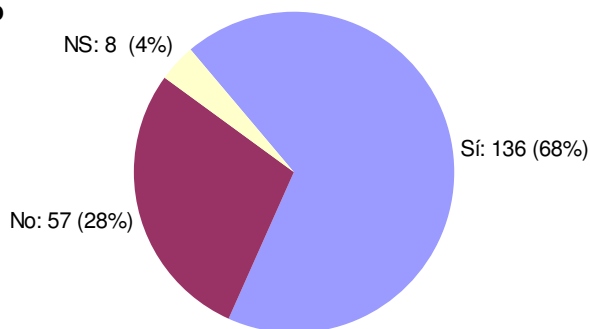
9. Relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció i existència d'instruments de concertació d'objectius i resultats

9.1 Existència d'un instrument de concertació d'objectius, resultats i relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció

Un nombre elevat d'entitats (136), un 68%, ha declarat disposar d'un instrument de concertació, resultats o relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció.

Existència d'un instrument de concertació

Existència d'instrument	Nombre	%
Sí	136	67,7%
No	57	28,4%
NS	8	4,0%
Total	201	



No obstant aquestes dades, de l'anàlisi del nom literal de l'instrument en els 136 casos en què s'afirma tenir-ne, es dedueixen alguns casos que no corresponen al que s'entén com a instrument de concertació des de la teoria principal-agent. Per aquesta raó, s'han reclassificat les respostes literals tal com consten a l'annex 1 i s'ha construït la taula següent:

Reclassificació de les respostes relatives a la denominació de l'instrument de concertació (vegeu annex 1)

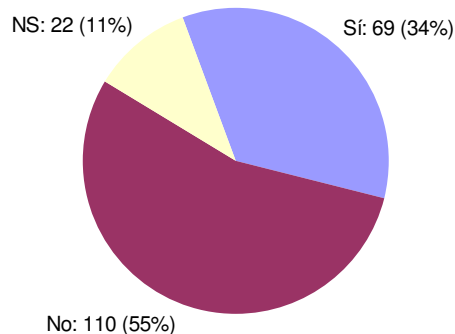
Categoria	Agrupació	Nombre
A	Contracte programa o de gestió / Concert	49
B	Project-Finance	1
C	Conveni	18
D	Encàrrec de gestió	1
E	Marc de planificació / Pressupost	37
F	Òrgan	12
G	Altres	4
H	NC	14
	Total	136

A efectes d'aquest estudi, es consideren instruments de concertació els corresponents a les categories A, B, C i D, i s'exclouen els corresponents a les categories E, F i G. La categoria H s'acumula als 8 casos de no sap o no respon identificats a la taula anterior.

D'aquesta manera, la taula sobre l'existència d'un instrument de concertació d'objectius, resultats i relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció (contracte programa, de relacions, de gestió o altres) es reelabora en els termes que es mostren a continuació:

Existència d'un instrument de concertació (reclassificat)

Existència d'instrument	Nombre	%
Sí	69	34,33%
No	110	54,73%
NS	22	10,95%
Total	201	



Segons aquest ajustament, hi ha 110 entitats (el 55%) que no disposen d'un instrument de concertació d'objectius, resultats o relacions o bé disposen d'algun mecanisme d'abast limitat, a diferència dels 69 (34%) que clarament disposen d'aquest instrument. 22 entitats (el 11%) no saben de l'existència d'aquest instrument o no volen manifestar-ne la disponibilitat.

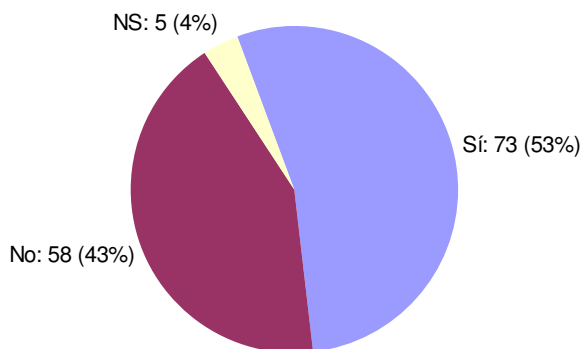
Tot i l'ajustament a què ens hem referit més amunt i que entenem més realista, la resta de comentaris i apartats fan referència als 136 casos que han afirmat disposar d'un instrument de concertació.

L'anàlisi bivariant (vegeu annex 10. Apartat 5) detecta, tot i que sembli paradoxal, menys presència d'instruments de concertació entre les persones que han rebut formació de caràcter gerencial. I el Departament, contra el que es podria pensar, no és una variable representativa, però en canvi sí que ho és, tal com es veurà més endavant, en la determinació del contingut de l'instrument de concertació.

9.2 Previsió de l'instrument de concertació en la norma de creació o en els estatuts de l'entitat

Previsió normativa de l'instrument

Previsió normativa de l'instrument	Nombre	%
Sí	73	53,7%
No	58	42,6%
NS	5	3,7%
Total	136	

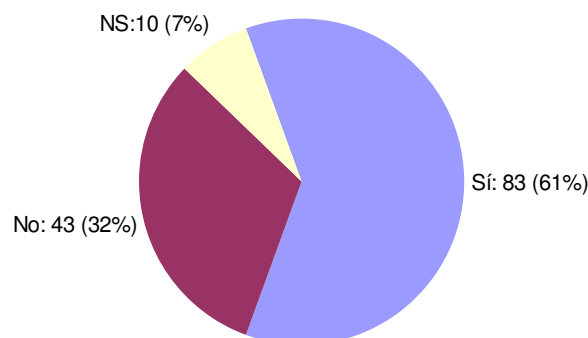


En els casos en què hi ha instrument, en el 53% dels casos ve obligat per les normes.

9.3 Difusió pública de l'instrument de concertació

Difusió pública de l'instrument

Difusió pública de l'instrument	Nombre	%
Sí	83	61,0%
No	43	31,6%
NS	10	7,4%
Total	136	



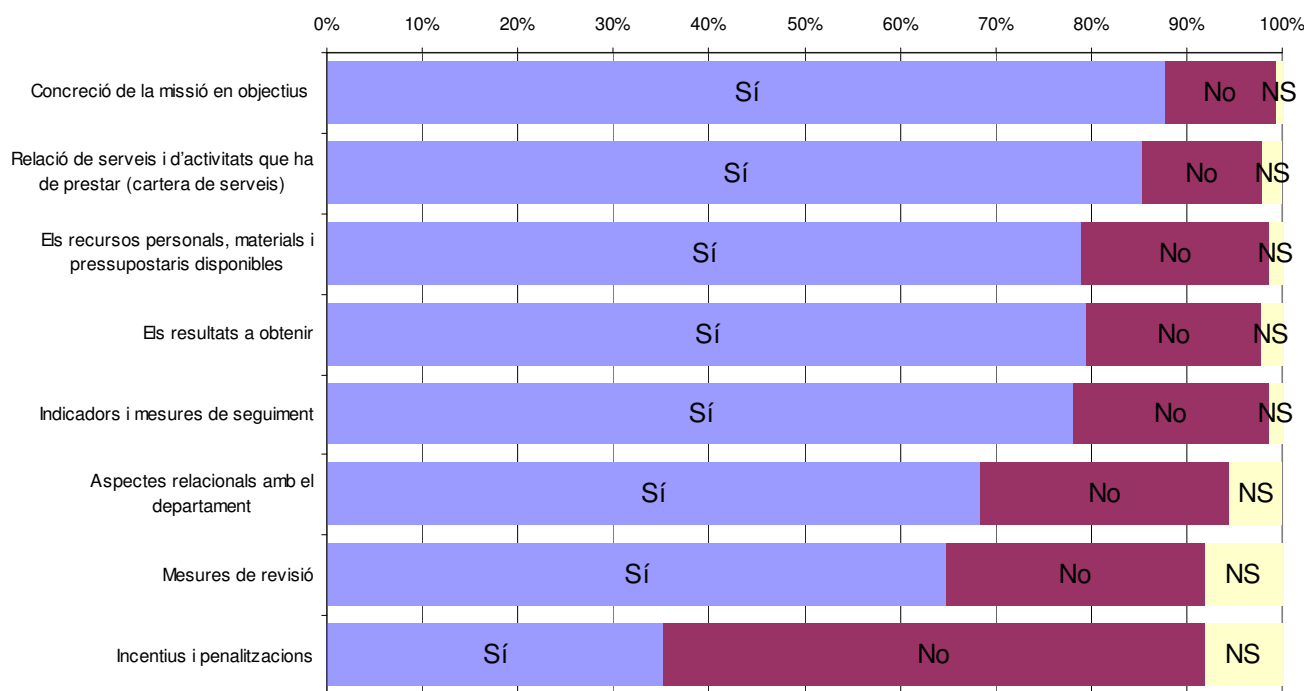
L'instrument es difon públicament en un 61% dels casos

9.4 Aspectes continguts a l'instrument de concertació

Les persones que han respost el qüestionar han indicat si els instruments de concertació contenen algun dels aspectes categoritzats. Addicionalment, a l'aparat "Altres" han ressenyat molts continguts concrets que, en alguns casos i al nostre parer, es poden subsumir dins de les categories preestablertes. Aquesta reclassificació consta a l'annex 2. No obstant això, les respostes a l'apartat d'altres (vegeu annex 2) s'identifiquen continguts molt concrets que poden ser rellevants a l'hora d'inspirar la conformació d'un eventual referent d'instrument de concertació.

Aspectes continguts a l'instrument de concertació -Taula reelaborada (vegeu l'annex 2).

Aspectes	Sí	No	NS
Concreció de la missió en objectius	123	16	1
Relació de serveis i d'activitats que ha de prestar (cartera de serveis)	123	18	3
Els resultats a obtenir	109	25	3
Indicadors i mesures de seguiment	107	28	2
Els recursos personals, materials i pressupostaris disponibles	113	28	2
Incentius i penalitzacions	48	77	11
Aspectes relacionals amb el departament	99	38	8
Mesures de revisió	89	37	11



D'acord amb aquestes dades, els instruments de concertació contenen al voltant del 90% de les entitats, l'element principal de la relació contractual inherent al model principal-agent: la concreció de la missió en objectius.

Al voltant d'un 80% de les entitats, altres elements essencials:

- Relació de serveis i d'activitats que ha de prestar (cartera de serveis)
- Els recursos personals, materials i pressupostaris disponibles
- Els resultats a obtenir
- Indicadors i mesures de seguiment

Entre el 60 i el 70% de les entitats també consten Aspectes relacionals amb el departament i Mesures de revisió



Pel que fa a Incentius i penalitzacions només un 35% dels instruments de les entitats en contenen. És significatiu que aquest contingut, que es considera clau per orientar les entitats cap a la consecució de resultats, tingui una presència tan baixa.

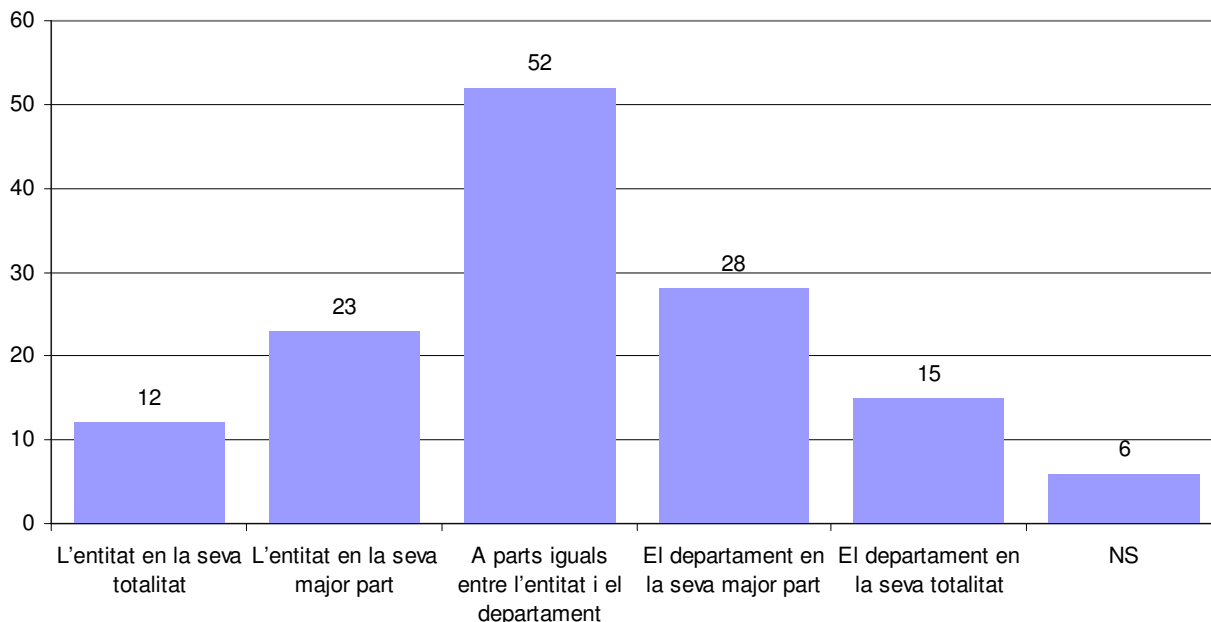
Segons la literatura, la manca de l'instrument o d'algun d'aquests continguts considerats indispensables és un risc per a la bona governança de l'entitat.

La manca d'alguns d'aquests continguts, com es desprèn del nombre d'entitats que no disposen d'instruments de concertació, és un risc per a la bona governança de l'entitat. Les respostes que indiquen la inexistència de continguts podria corroborar la idea que alguna de les entitats que ha declarat disposar d'un instrument de concertació realment no és tal (i ratificaria l'ajustament sobre el nombre d'instruments de concertació que s'ha fet a l'apartat 9.1).

9.5 Ens determinant a l'hora de determinar el contingut de l'instrument de concertació

Ens determinant de l'instrument

Ens determinant de l'instrument	Nombre	%
L'entitat en la seva totalitat	12	8,8%
L'entitat en la seva major part	23	16,9%
A parts iguals entre l'entitat i el departament	52	38,2%
El departament en la seva major part	28	20,6%
El departament en la seva totalitat	15	11,0%
NS	6	4,4%
Total	136	



En el 25,7% de les respostes de les entitats que disposen d'un instrument de concertació l'ens determinant a l'hora d'elaborar l'instrument de concertació és la pròpia entitat. En aquests casos els departaments incorren en un risc de desconeixement dels factors de rendiment de l'entitat i de l'òptima assignació de recursos. La literatura atribueix la majoria d'aquests casos a l'existència de costos de transacció o d'asimetries d'informació (costos d'obtenció i tractament d'informació per a l'especificació i redacció de contractes, avaluació d'ofertes, negociació, seguiment, control i avaluació dels resultats del contracte, i/o restriccions que limiten la flexibilitat dels contractes). Contràriament, en un 31,6% dels casos la preponderància és del departament. Aquesta pràctica es pot considerar idònia quan el principal

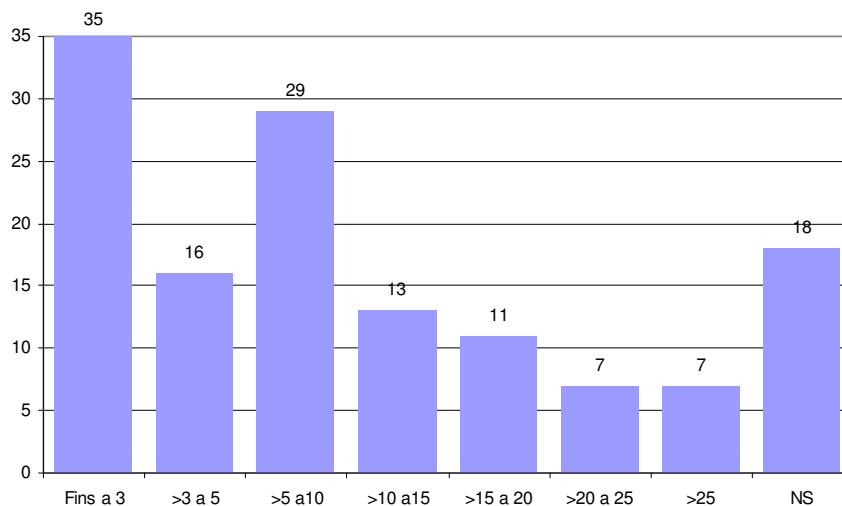
(el departament en aquest cas) disposa d'un coneixement molt profund del sector de negoci de l'entitat i pot predeterminar volums de resultat i recursos associats, però incorre en el risc de limitar excessivament la capacitat d'autonomia de l'entitat. Finalment, en el 38,2% dels casos l'elaboració de l'instrument és compartida a mitges. En ser aquesta eina un contracte que intercanvia autonomia de gestió per resultats, és a dir drets i deures, aquesta darrera fórmula és la més idònia des d'un punt de vista teòric.

Amb les variables recodificades (vegeu Annex 10. Apartat 5) es detecta que el departament de Salut determina amb molta intensitat el contingut dels instruments de concertació de les entitats que té adscrites. En una posició d'equilibri trobem els departaments de Cultura, Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, i Territori i Sostenibilitat. En canvi, en els departaments d'Empresa i Ocupació, Presidència, i Economia i Coneixement són les entitats adscrites les que tenen més incidència a l'hora de determinar els continguts dels instruments de concertació. Correlativament, els àmbits en què els departaments són més determinants són Salut i Territori, mentre que a Promoció econòmica i Recerca ho són les entitats.

9.6 Antiguitat de l'instrument de concertació

Antiguitat de l'instrument

Antiguitat (anys)	Nombre	%
Fins a 3	35	25,74%
>3 a 5	16	11,76%
>5 a 10	29	21,32%
>10 a 15	13	9,56%
>15 a 20	11	8,09%
>20 a 25	7	5,15%
>25	7	5,15%
NS	18	13,24%
Total	136	

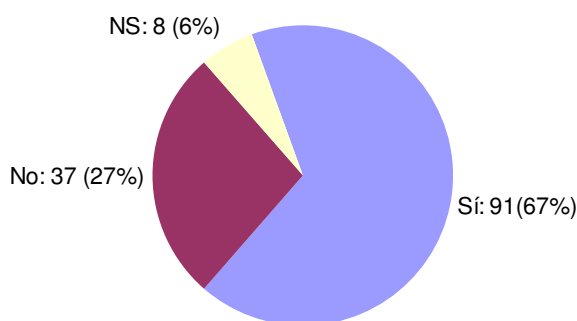


Els instruments són recents. En el 59% dels casos tenen menys de 10 anys. Es detecta unes onades d'aparicions d'instruments de 10 anys ençà i particularment en els darrers 3 anys. Aquest fenomen es podria deure a la creixent intensitat del model de pressupost per resultats promogut per la Direcció General de Pressupostos de la Generalitat.

9.7 Existència de modificacions realitzades des de la primera formulació

Existència de modificacions

Modificacions	Nombre	%
Sí	91	66,9%
No	37	27,2%
NS	8	5,9%
Total	136	



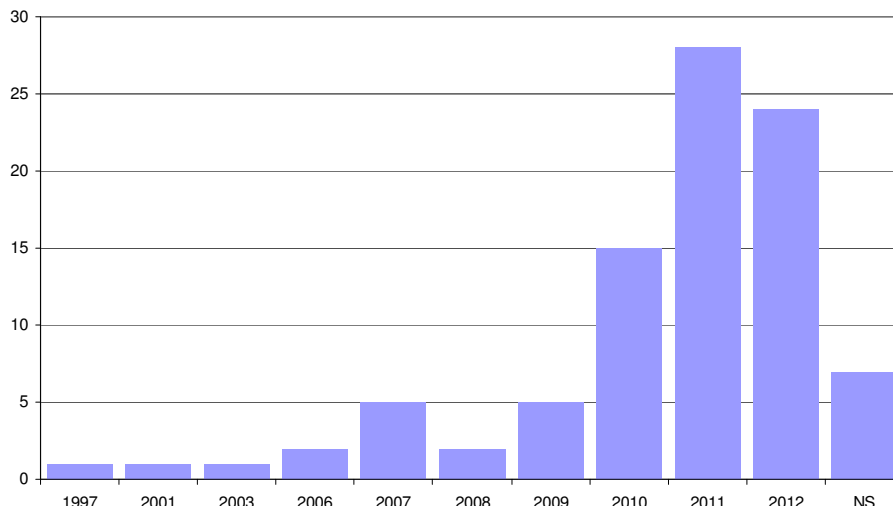
El 67% d'instruments de concertació han patit modificacions des de la seva primera formulació.

Dels 91 casos que han modificat l'instrument de concertació, a continuació s'analitza l'any de la darrera actualització, la transcendència de la modificació i els continguts de la modificació.

9.8 Any de la darrera actualització

Any d'actualització

Any de l'actualització	Nombre	%
1997	1	1,10%
2001	1	1,10%
2003	1	1,10%
2006	2	2,20%
2007	5	5,49%
2008	2	2,20%
2009	5	5,49%
2010	15	16,48%
2011	28	30,77%
2012	24	26,37%
NS	7	7,69%
Total	91	

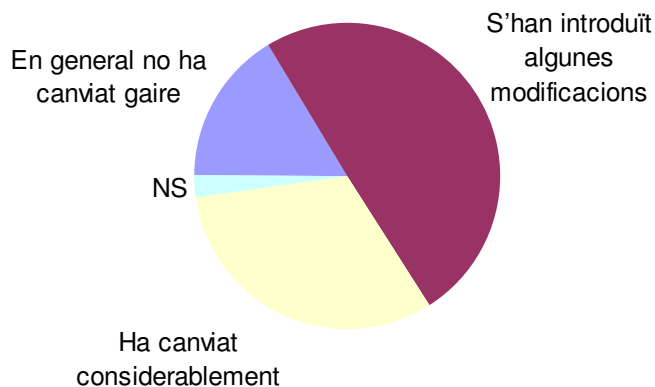


Els anys en què s'han produït modificacions més intenses han estat el 2010, 2011 i 2012. És probable que es deguin al conjunt de mesures derivades de la situació de crisi.

9.9 Transcendència de la modificació

Transcendència de la modificació

Transcendència de la modificació	Nombre	%
En general no ha canviat gaire	15	16,48%
S'han introduït algunes modificacions	45	49,45%
Ha canviat considerablement	29	31,87%
NS	2	2,20%
Total	91	



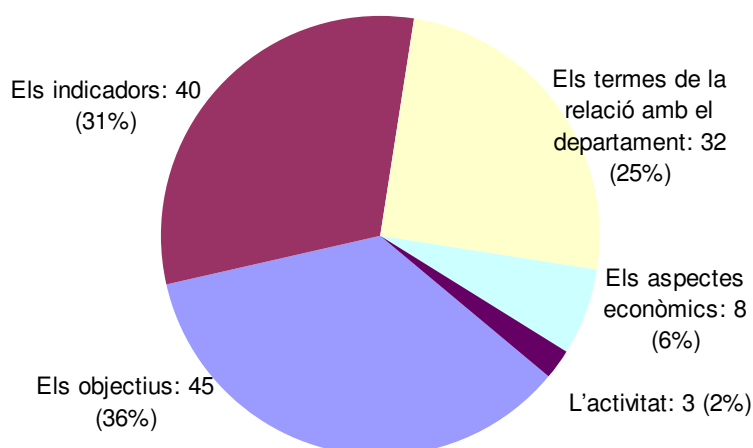
Segons les persones que han respost, aquestes modificacions són considerables substancials en el 32% dels casos, relativament significatives en el 50% i anecdòtiques o formals en el 16%.

9.10 Continguts de la modificació

Les persones que han respost han indicat si els continguts que han estat modificats en els instruments de concertació es refereixen a algun dels aspectes categoritzats. Addicionalment, a l'aparat "Altres" han ressenyat molts continguts concrets que, en alguns casos i al nostre parer, es poden subsumir dins de les categories preestablertes. Aquesta reclassificació consta a l'annex 3.

Continguts de la modificació - Taula reelaborada (vegeu annex 3)

Continguts de la modificació	
Els objectius	45
Els indicadors	40
Els termes de la relació amb el departament	32
Els aspectes econòmics	8
L'activitat	3
Total	128



Les modificacions afecten continguts essencials de la relació contractual (objectius, indicadors, termes de la relació amb el departament), però no gaire els aspectes econòmics o de l'activitat. Aquesta darrera dada contrasta amb el fet de les reduccions d'assignacions pressupostàries que han sofert les entitats del sector públic en els darrers exercicis pressupostaris i suscita el dubte de fins a quin punt aquests reduccions acaben alterant el contingut del contracte programa.



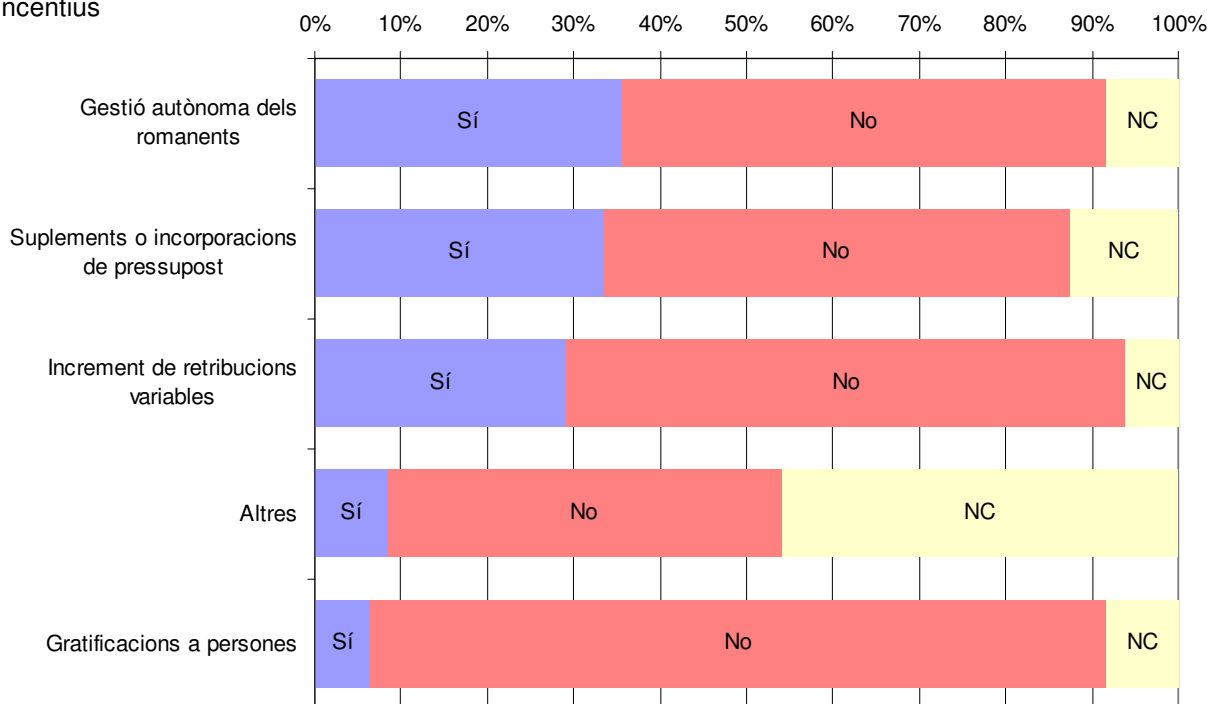
9.11 Tipus d'incentius i penalitzacions previstos a l'instrument de concertació

D'entre els 48 casos en què als aspectes continguts a l'instrument de concertació es preveu un sistema d'incentius i penalitzacions.

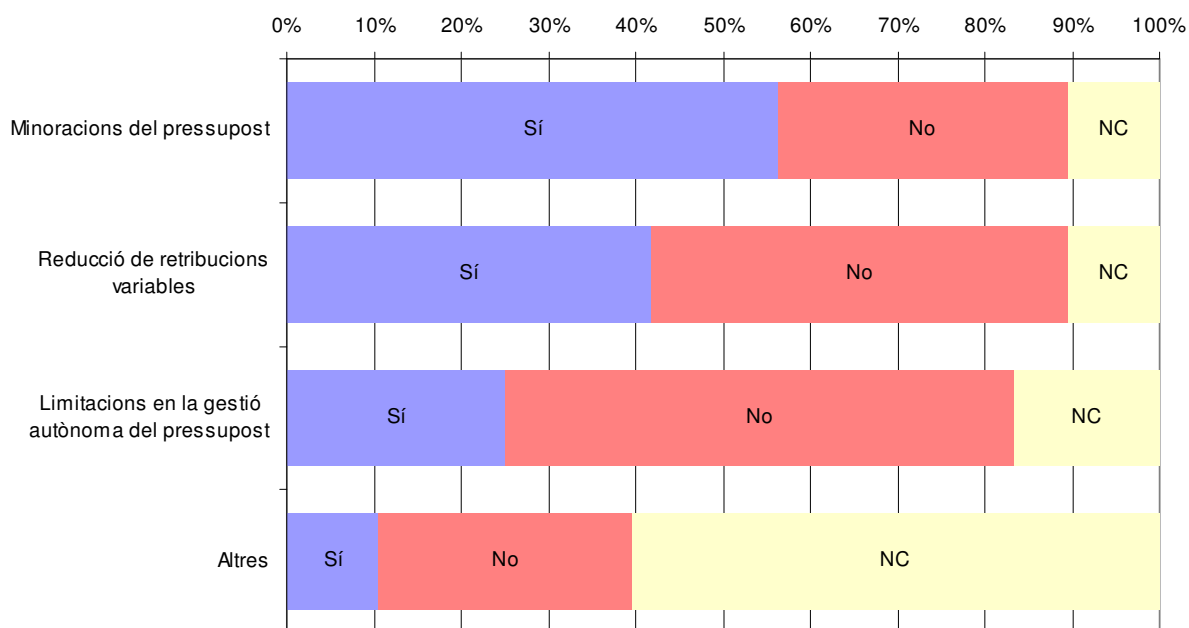
Tipus d'incentius i penalitzacions previstos a l'instrument de concertació

	Tipus	Sí	No	NC
Incentius	Suplements o incorporacions de pressupost	16	26	6
	Gestió autònoma dels romanents	17	27	4
	Increment de retribucions variables	14	31	3
	Gratificacions a persones	3	41	4
	Altres. Especificació:			
	De manera global una bona gestió del pressupost comporta l'autonomia de gestió que representa un incentiu per tota l'organització i estimula als professionals a la corresponsabilitat			
	El contracte té una part variable que incorpora recursos econòmics a l'entitat si es compleix. Aquesta part variable es de un 5 a un 10% segona el tipus d'activitat. primordialment valora el grau d'assoliment d'objectius de salut (output intermedi) No (...)	4	22	22
Els convenis d'assistència sanitària (Concerts) inclouen una part variable que inclou fonamentalment objectius recollits en el pla de salut. Aquesta part variable està dotada econòmicament i s'aconsegueix si s'acompleixen els objectius establerts. També en (...)				
Pagament d'un percentatge de l'import del contracte, en funció de la consecució d'objectius				
Penalitzacions	Minoracions del pressupost	27	16	5
	Limitacions en la gestió autònoma del pressupost	12	28	8
	Reducció de retribucions variables	20	23	5
	Altres. Especificació:			
	Disminució en la xifra establerta com a objectius per a la institució.			
	L'activitat que supera la contractada es finança a un preu considerablement inferior si es un 10% més alta, més baix encara si es un 20% i finalment pot quedar sense finançament a partir de determinats estàndards			
	La mala gestió d'un concert pot comportar la no renovació o minorament en l'any següent d'exercici per part de la regió	5	14	29
Si no es compleixen els objectius fixats o no es justifica adientment la tasca compresa per retirar-se la subvenció acordada				
Tal i com he citat en l'apartat d'incentius, alguns conceptes d'activitat estan subjectes a risc (exemple medicació) i de comú acord s'estableix un % de risc. Per altra banda destaquem les clàusules penals del conveni (règim de faltes i sancions).				

Incentius



Penalitzacions



Tal com s'ha dit més amunt, els incentius i les penalitzacions associats al rendiment de l'entitat són continguts poc introduïts en els instruments de concertació (48 casos) en comparació amb altres continguts. No obstant, segons s'agafés la dada d'instruments declarats o ajustats pot ser més o menys significatiu.

En tot cas, es detecta que hi ha més freqüència de penalitzacions (69) que d'incentius (54) i afecten bé l'entitat en el seu conjunt, bé les assignacions retributives de les persones que hi treballen. De manera més concreta, les penalitzacions afecten les retribucions de les persones i el pressupost de l'entitat en major mesura que els incentius.

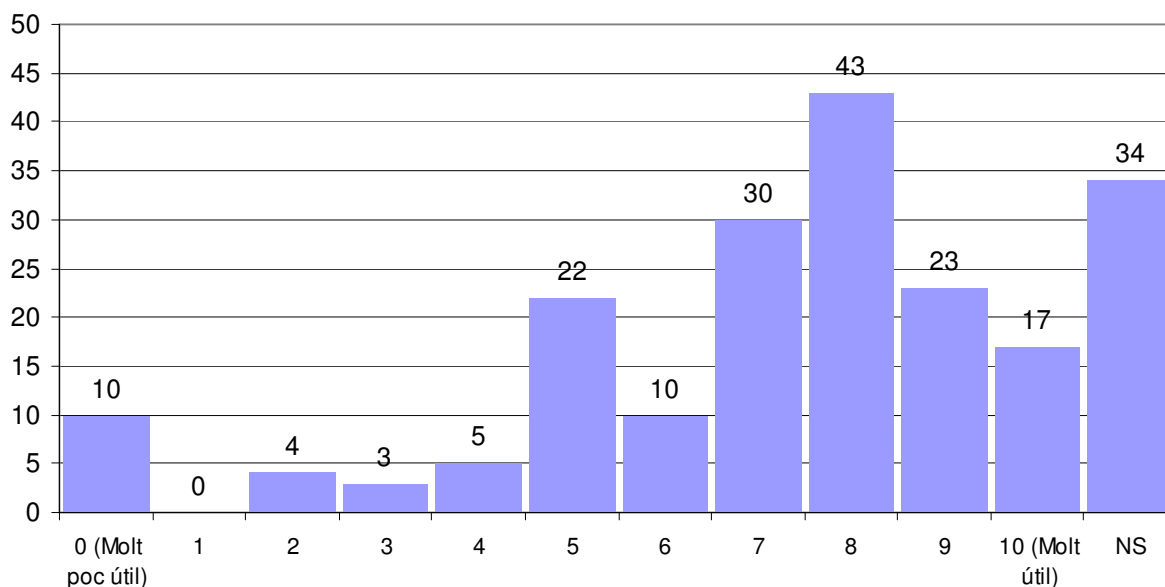


9.12 Utilitat percebuda de l'instrument de concertació per especificar els resultats esperats i donar compte del seu assoliment

Utilitat percebuda de l'instrument de concertació per especificar els resultats esperats i donar compte del seu assoliment

0 (Molt poc útil)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (Molt útil)	NS
10	0	4	3	5	22	10	30	43	23	17	34

Mitjana: 6,8



En general, les persones enquestades consideren útil l'instrument de concertació (61%), en canvi l'11,5% no el considera útil. 34 entitats no opinen sobre aquesta qüestió.

Pel que fa a tenir instrument de concertació d'objectius i resultats no s'observen diferències significatives entre els diferents departaments ni per tipus d'entitat ni per nivell d'ingressos. En canvi, sí s'hi troben en la mida de l'organització, entesa com el nombre total de treballadors de l'entitat: aquelles organitzacions de mida gran (a partir de 101 treballadors) mostren més presència d'instruments de concertació que no pas les entitats petites (amb 100 o menys treballadors).



9.13 Grau d'autonomia de l'entitat per definir les polítiques relatives a diverses funcions organitzatives

La política sobre...	La defineix l'entitat en la seva totalitat	Majoritàriament la defineix l'entitat	La defineixen l'entitat i el departament a parts iguals	Majoritàriament la defineix el departament	La defineix el departament en la seva totalitat	NS
Planificació i organització						
Establiment d'objectius estratègics	46	65	49	33	6	2
Establiment d'objectius operatius	84	90	20	3	3	1
Definició de la cartera de serveis	60	69	44	15	7	6
Establiment de processos de gestió	113	68	7	7	5	1
Tecnologia i sistemes d'informació	103	62	22	7	6	1
Estructura organitzativa	98	56	26	12	7	2
Dimensionament de personal	59	55	40	22	22	3
Recursos humans						
- Selecció	119	50	7	7	11	7
- Retribucions	67	52	21	19	32	10
- Desenvolupament (formació i creixement professional)	120	53	11	4	3	10
Finances						
- Ingressos	36	45	30	60	27	3
- Inversions	42	62	43	33	14	7
- Deute	25	30	33	33	45	35
- Altres despeses	66	63	25	13	6	28
Diversos						
Manteniment i logística	111	64	11	5	3	7
Assessorament jurídic	69	60	42	13	10	7
Altres	10	11	3	0	0	177
	Especificació: vegeu apartat A	Especificació: vegeu apartat B	Especificació: vegeu apartat C			



Generalitat de Catalunya
Consell per a l'Impuls i l'Ordenació
de la Reforma de l'Administració
Comissió del Sector Públic

Especificacions de la categoria Altres:

A (La defineix l'entitat en la seva totalitat)

- Gestió íntegrament per part de l'entitat dels centres i serveis traspassats. Gestió de la despesa majoritàriament per part de l'entitat. Gestió de la tresoreria majoritàriament per part de l'entitat.
- Totes les relatives a les àrees i estratègies científiques.
- Relacions amb altres proveïdors, estructura directiva, aspectes fora de conveni.
- Nomenaments de càrrecs, control de gestió, auditoria externa, supervisió del Consell rector sobre l'auditoria, etc.
- Contractació
- Externalització serveis, formació, gestió de persones
- Disseny i tipologia dels serveis a prestar, Planificació urbanística de les zones de servei portuària, plans de protecció i emergència, sistemes integrals de medi ambient i qualitat, disseny i redacció de projectes i la seva contractació i posterior execució de les obres, control de la seva execució i del seu impacte social i econòmic. Vigilància, seguretat i neteja dels ports de gestió de l'entitat. Regim d'utilització del domini públic portuari per tercers interessats: concessions i autoritzacions per a la seva utilització i aprofitament. Plataformes informàtiques de suports a la gestió: serveis web, intranet.

B (Majoritàriament la defineix l'entitat)

- Tenint en compte que el 85% dels ingressos de l'entitat no provenen de la Generalitat, les funcions comercials i de estratègia de venda també són realitzades de forma exclusiva per l'entitat
- Realització d'actes i comunicació sobre projectes del sector salut
- Subministraments, serveis i polítiques d'amortització econòmiques
- Composició de comitès assessors científics i empresarials

C (La defineixen l'entitat i el departament a parts iguals)

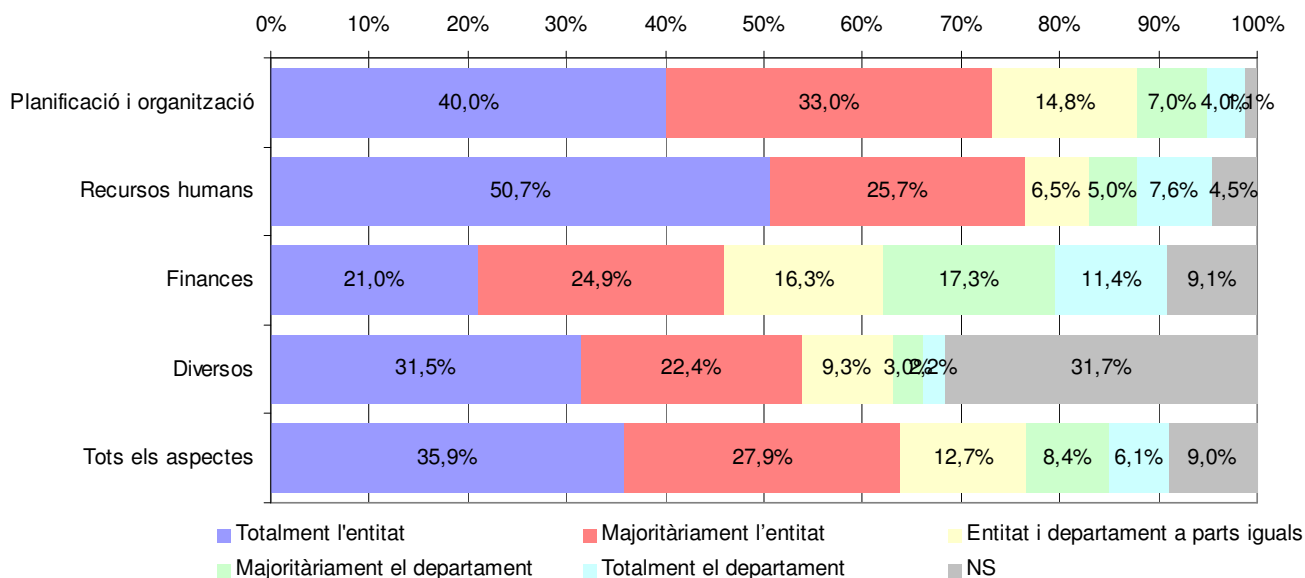
- Relacions institucionals amb els altres agents de la recerca matemàtica, les universitats principalment.
- Participació en associacions empresarials sectorials
- Aportació al pla de govern i memòries de seguiment sobre la seva execució

Per tal de valorar el grau d'autonomia de l'entitats s'han sumat les respostes per cada àmbit de política. El resultat es presenta a la taula següent:

Polítiques	Grau de capacitat en la definició de les polítiques					
	Totalment l'entitat	Majoritàriament l'entitat	Entitat i departament a parts iguals	Majoritàriament el departament	Totalment el departament	NS
Planificació i organització	563	465	208	99	56	16
Recursos humans	306	155	39	30	46	27
Finances	169	200	131	139	92	73
Diversos	190	135	56	18	13	191
Tots els aspectes	1228	955	434	286	207	307

En base 100 i presentat en percentatges, el grau d'autonomia es presenta a la taula següent:

Polítiques	Grau de capacitat en la definició de les polítiques					
	Totalment l'entitat	Majoritàriament l'entitat	Entitat i departament a parts iguals	Majoritàriament el departament	Totalment el departament	NS
Planificació i organització	40,0%	33,0%	14,8%	7,0%	4,0%	1,1%
Recursos humans	50,7%	25,7%	6,5%	5,0%	7,6%	4,5%
Finances	21,0%	24,9%	16,3%	17,3%	11,4%	9,1%
Diversos	31,5%	22,4%	9,3%	3,0%	2,2%	31,7%
Tots els aspectes	35,9%	27,9%	12,7%	8,4%	6,1%	9,0%



Segons les persones que han respost el qüestionari, es detecta que en general les entitats gaudeixen d'un grau d'autonomia elevat. Si considerem com a mesura del grau d'autonomia la categoria "Tots els aspectes", conclouem que en un 64% les entitats defineixen les polítiques de l'organització totalment o majoritàriament. La definició conjunta amb el departament és del 13% i totalment pel departament o majoritària pel departament és del 14,5%. Hi ha un 9% que no es pronuncia.

Per polítiques de l'organització, el grau d'autonomia és molt elevat en el cas dels recursos humans (en un 76,4% estan determinades totalment o majoritàriament per les entitats) i en planificació i organització (de l'ordre del 73%). En el cas de la política financera ho determinen totalment o majoritàriament de l'ordre del 46%. En aquest cas de la política financera el grau de determinació total o majoritària dels departaments és del 28,7%. A l'apartat de diversos, que inclou Manteniment i logística, Assessorament jurídic i Altres, les entitats també són determinants.

El grau d'autonomia de les entitats s'ha explorat amb una anàlisi multivariant a partir de les variables recodificades. S'han definit 3 nivells d'autonomia (Total o majoritàriament entitat / Entitat i departament a parts iguals / Total o majoritàriament departament) i s'ha analitzat la capacitat d'autonomia en cadascuna de les dimensions possibles. L'anàlisi ha identificat 5 conglomerats, és a dir, conjunts d'entitats que tenen característiques similars.

Conglomerats sobre el grau d'autonomia de les entitats

Conglomerat	Nombre
A	82
B	74
C	19
D	25
E	1
Total	201

El conglomerat E en què només hi ha una entitat, s'ha descartat de l'anàlisi per la seva singularitat. Per identificar les característiques descriptives de la resta de conglomerats, s'han correlacionat amb diverses variables.



D'aquestes, les que són significatives ens permeten fer la caracterització següent:

Tipus A 82 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats plenament autònomes en totes les polítiques de l'organització.- Es concentren en els departaments d'Economia i Coneixement i de Salut i es troben vinculades a l'àmbit de recerca.- Majoritàriament es tracta de consorcis i de fundacions.- Els ingressos que provenen de la Generalitat són nuls o en tot cas inferiors a 5 M. €.- Trobem entitats en què aquests ingressos representen menys del 25% dels ingressos totals de l'entitat, però en d'altres és més del 75%.- Els directius d'aquestes entitats porten força temps en el càrrec (més de 5 anys) i bastants s'han renovat en els darrers 2 anys. Mostren una dedicació intensa a formar-se.
Tipus B 74 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats sotmeses a les directrius estratègiques del Departament, relativament limitades en aspectes financers (especialment en endeutament) i plenament autònomes en les altres polítiques de l'organització.- Es concentren en els departaments d'Economia i Coneixement i de Salut.- Majoritàriament treballen en l'àmbit de salut.- Es tracta de consorcis i entitats de dret públic sotmeses al dret privat que gestionen des d'1 M. A 100 M. €.- Quan n'hi ha, aquests ingressos representen una elevada dependència financera (més del 75% del pressupost).- El temps que els directius porten en el càrrec es distribueix en tots els trams, per bé que hi ha una presència més elevada dels que porten poc temps en el càrrec (menys de 2 anys).- $\frac{3}{4}$ parts dels directius es formen de manera continuada.
Tipus C 19 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats plenament autònomes en el plantejament estratègic, la planificació, els processos, l'estructuració organitzativa i la selecció i el desenvolupament de les persones, i el manteniment i la logística. Són dependents a nivell tecnològic i d'assessorament jurídic, i molt limitades en aspectes financers, en la determinació de la plantilla de personal i de la política retributiva.- Es concentren a Territori i a Presidència, en els àmbits de territori i resta (altres).- Es tracta d'entitats autònomes de caràcter administratiu, comercial, industrial o financer i també consorcis.- El seu pressupost es troba entre 1 i 25 M. € i la dependència econòmica de la Generalitat és molt elevada (més del 75%).- La majoria dels directius d'aquestes entitats porten menys de 2 anys en el càrrec, però també n'hi ha bastants que porten més de 5 anys.- $\frac{3}{4}$ parts dels directius es formen de manera continuada.
Tipus D 25 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats sense cap marge d'autonomia pel que fa al plantejament estratègic, l'estructura organitzativa, el dimensionament de personal, la política retributiva, i els aspectes financers. Dependents a nivell tecnològic i d'assessorament jurídic i també en la determinació de la cartera de serveis i el desplegament de la planificació, processos de gestió i manteniment i logística. Pel que fa a la selecció de persones hi ha entitats plenament autònomes i altres totalment limitades pel departament. En canvi, pel que fa al desenvolupament de les persones són autònomes.- Presenten força varietat en la forma jurídica: entitats autònomes de caràcter administratiu, comercial, industrial o financer, consorcis i societats mercantils.- Es concentren en el Departament de Cultura i en l'àmbit de Llengua i cultura i en la resta d'àmbits no considerats singularment.- Els ingressos que provenen de la Generalitat són nuls o en tot cas inferiors a 5 M. €.- Quan n'hi ha, aquests ingressos representen una elevada dependència financera (més del 75% del pressupost).- La majoria dels directius porta menys de 2 anys en el càrrec, però també n'hi ha bastants que porten més de 5 anys.- El 63% dels directius (el percentatge més baix de les tipologies assenyalades) es forma de manera continuada



Des del punt de vista del model d'agència executiva algunes d'aquestes tipologies resulten qüestionables: el cas d'entitats que tenen capacitat de decisió absoluta sobre totes les polítiques de caràcter organitzatiu (model A), o d'aquelles en que la capacitat és nul·la (model D), o aquelles en què el departament té un control elevat dels inputs (persones, finances) però nul en la definició dels objectius estratègics (model C). Tot i així, resulta simptomàtic, almenys pel que fa als models A i C, l'ampli marge d'autonomia en la definició dels objectius estratègics i de l'oferta de serveis de les entitats, la qual cosa suggereix unes capacitats limitades del principal per adoptar el paper que li és propi.

Al nostre parer, la relació entre aquests models i àmbits específics (molt clarament en el model A en l'àmbit de recerca) suscita no una aplicació indiferenciada del model d'agència 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 governança més adequada. Tot i la reflexió anterior, pel que fa a les entitats del tipus D es considera explorar la seva integració dins de les estructures departamentals atesa la seva nul·la autonomia de gestió.



9.14 Elements o factors crítics a tenir en compte en un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció a parer de les persones que exerceixen la màxima responsabilitat executiva de les entitats del sector públic.

Les persones que han respost el qüestionari han considerat que els 15 elements o factors crítics més remarcables per ordre de freqüència que cal tenir en compte per a un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció són els que consten a la taula següent.

15 Elements o factors crítics a tenir en compte en un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció més repetits i nombre de cites que té cada concepte

Conceptes	Nombre de cites
Definició d'objectius clars i de manera conjunta (també centrant-se en els outcomes o objectius estratègics)	67
Comunicació/Diàleg/Interlocució	56
Confiança	36
Pressupost estable i ben definit	33
Rendiment de comptes (avaluació i seguiment)	33
Transparència	28
Autonomia de gestió	24
Suport i assessorament (jurídic, administratiu, etc)	23
Rapidesa i agilitat	22
Coordinació entre diferents organitzacions	20
Implicació de totes les parts	18
Necessitat d'un contracte programa	16
Complicitat, respecte, bona voluntat	14
Determinar les funcions de cada entitat	9
Eficiència	8

La resta de conceptes i el detall de les respostes obtingudes consta a l'annex 4.

Aquests elements o factors crítics es poden posar en relació amb el qüestionari de la National Audit Office (NAO) en la pregunta relativa als factors més rellevants a l'hora d'establir un marc general per a la mesura dels resultats de les entitats del sector públic. Les respostes per ordre de freqüència esmenten els aspectes següents:

Factors més rellevants a l'hora d'establir un marc general per a la mesura dels resultats de les entitats del sector públic (NAO)

Aspectes
Existència de dades robustes
Cultura de resultats entre el principal i l'agent
Selecció acurada de la informació estrictament rellevant
Pertinència
Consistència i claredat
Creació de marcs de responsabilitat que facin exigible donar comptes
Lideratge
Cobertura
Objectius
Presentació



L'aportació de l'enquesta de la NAO és en alguns casos coincident i en altres complementària a l'enquesta de la Generalitat en allò relatiu als requisits que un sistema de responsabilització basat en la medició de resultats en el marc d'una relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció.

A la taula següent es mostra un assaig temptatiu de relacionar ambdós resultats.

Suggeriment de vinculacions entre factors crítics relacionats amb la relació amb els departaments (Generalitat) i la mesura de resultats (NAO)

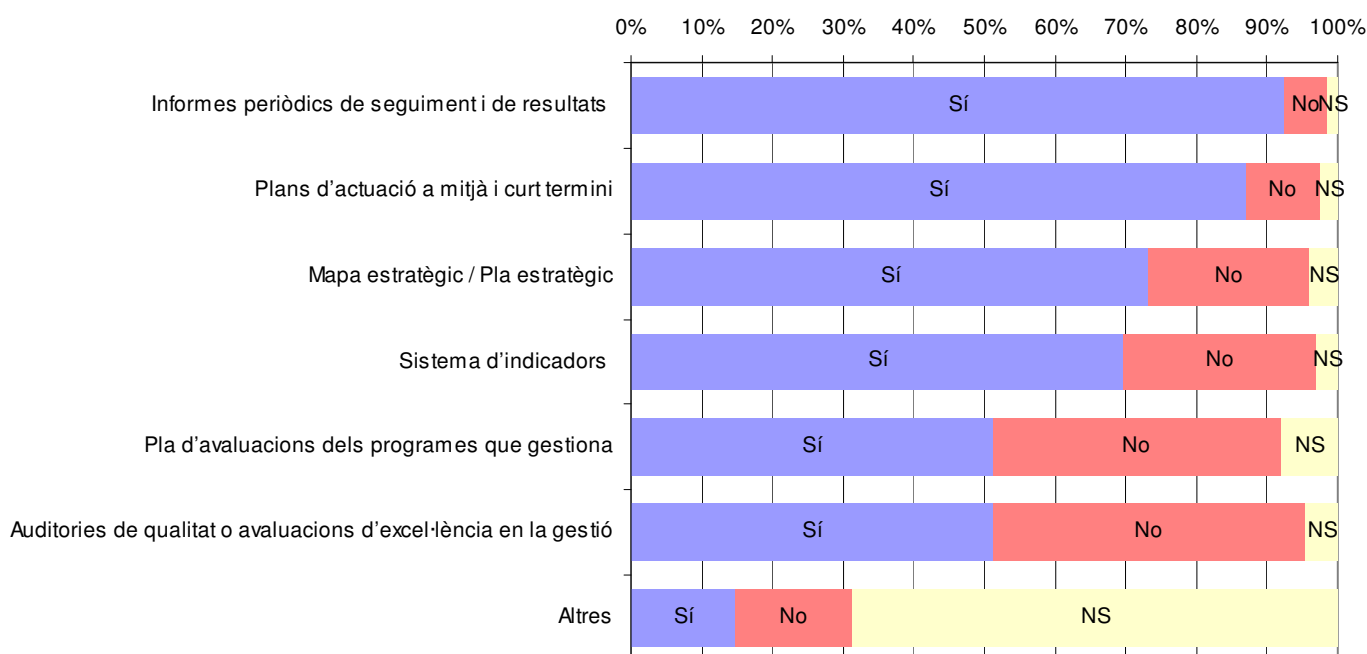
Elements o factors crítics a tenir en compte en un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció (Generalitat)	Factors més rellevants a l'hora d'establir un marc general per a la mesura dels resultats de les entitats del sector públic (NAO)
Definició d'objectius clars i de manera conjunta (també centrant-se en els outcomes o objectius estratègics)	Objectius
Rendiment de comptes (avaluació i seguiment)	Creació de marcs de responsabilitat que facin exigible donar comptes
Transparència	
Comunicació/Diàleg/Interlocució	Lideratge
Confiança	
Coordinació entre diferents organitzacions	
Implicació de totes les parts	
Complicitat, respecte, bona voluntat	
Autonomia de gestió	
Necessitat d'un contracte programa	Cultura de resultats entre el principal i l'agent
Determinar les funcions de cada entitat	
Eficiència	Selecció acurada de la informació estrictament rellevant
	Existència de dades robustes
	Pertinència
	Consistència i claredat
Rapidesa i agilitat	Presentació
Pressupost estable i ben definit	
Suport i assessorament (jurídic, administratiu, etc)	

10. Planificació, seguiment i avaluació del rendiment de l'entitat

10.1 Documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposa l'entitat

Documents de planificació, seguiment i avaluació del que disposa l'entitat

Documents	Sí	No	NS
Mapa estratègic / Pla estratègic	147	46	8
Plans d'actuació a mitjà i curt termini	175	21	5
Sistema d'indicadors	140	55	6
Informes periòdics de seguiment i de resultats	186	12	3
Auditories de qualitat o avaluacions d'excel·lència en la gestió	103	89	9
Pla d'avaluacions dels programes que gestiona	103	82	16
Altres (vegeu especificació a l'annex 5)	30	34	137 / 141*



Pel que fa als documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposen les entitats, les respostes al qüestionari indiquen que el document més freqüent és el d'informes de seguiment i resultats, seguit del de plans a curt i mig termini (al voltant del 90% d'entitats en disposen). De plans estratègics i de sistemes d'indicadors se'n disposa al voltant del 70% dels casos. Les auditories de qualitat o avaluacions de programes es produeixen en la meitat d'entitats. Hi ha 21 entitats que no disposen de plans a curt; tanmateix en algunes d'elles existeixen informes de seguiment i de resultats (la qual cosa hauria de pressuposar un mínim de formalització de la planificació).

L'anàlisi bivariant amb les variables recodificades revela que la disponibilitat d'alguns dels documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposen les entitats està relacionada, segons els casos, amb algunes característiques dels directius i sobretot amb aspectes organitzatius, en particular el departament d'adscripció. La disponibilitat de planificacions estratègiques, plans a curt, sistemes d'indicadors i plans d'avaluacions s'associa a la major dedicació del directiu a activitats formatives. Els sistemes d'indicadors també s'associen a directius de més edat (45 anys o més) i a persones amb més experiència prèvia en el sector d'activitat.

Pel que fa a variables de caràcter organitzatiu, les entitats adscrites al Departament de Salut mostren una disponibilitat molt elevada de sistemes d'indicadors, d'auditories de qualitat o avaluacions basades en

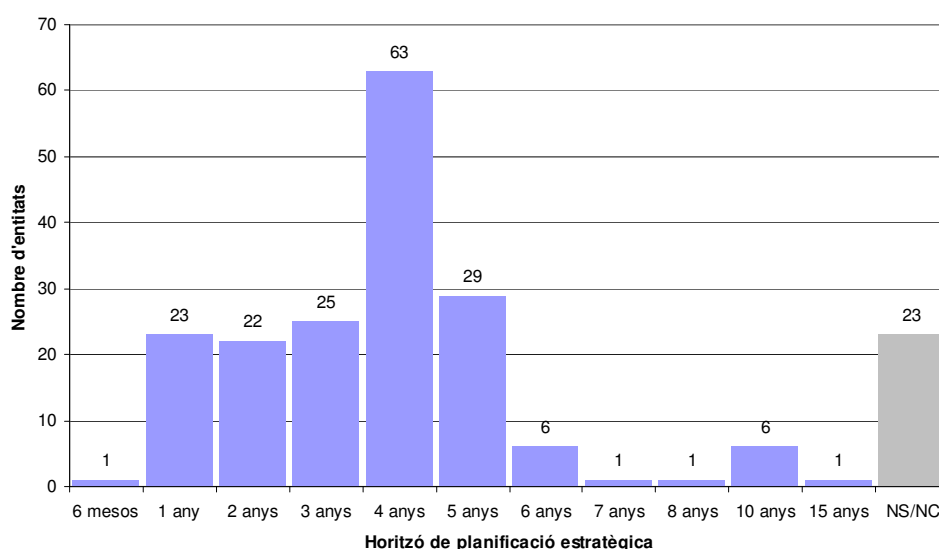


models d'excel·lència en la gestió, i de plans d'avaluacions. Òbviament en l'àmbit de salut i també en el de recerca (en què també hi ha un pes notable d'entitats del departament de Salut) hi ha una presència elevada de plans d'avaluacions. És consistent amb els models de gestió implantats en aquests àmbits. La presència de sistemes d'indicadors també és notable al Departament de Cultura i, seguidament, a Economia i Coneixement i a Empresa i Ocupació. En contraposició, en el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural és molt poc present. De manera correlativa, la presència de sistemes d'indicadors, a banda dels àmbits de Salut i Recerca ja esmentats, és notable en l'àmbit de Llengua i cultura i en el de Territori. En canvi, en l'àmbit de Medi natural i sostenibilitat és molt baix. Un darrer apunt pel que fa documents de planificació, seguiment i avaluació és la correlació entre auditories de gestió de la qualitat i avaluacions basades en models d'excel·lència en la gestió i el fet que l'organització sigui de grans dimensions (en nombre de persones) o que, aspecte relacionat amb l'anterior, els ingressos provinents de la Generalitat de Catalunya siguin més elevats. Sembla doncs que les entitats que disposen d'un volum de recursos considerable tendeixen a adoptar un sistema o model de gestió de la qualitat o d'excel·lència en la gestió.

10.2 Horitzó temporal amb què es formulen els objectius de la planificació estratègica

Horitzó temporal amb què es formulen els objectius de la planificació estratègica

Temps	Entitats	%
6 mesos	1	0,5%
1 any	23	11,4%
2 anys	22	10,9%
3 anys	25	12,4%
4 anys	63	31,3%
5 anys	29	14,4%
6 anys	6	3,0%
7 anys	1	0,5%
8 anys	1	0,5%
10 anys	6	3,0%
15 anys	1	0,5%
NS/NC	23	11,4%
Total	201	



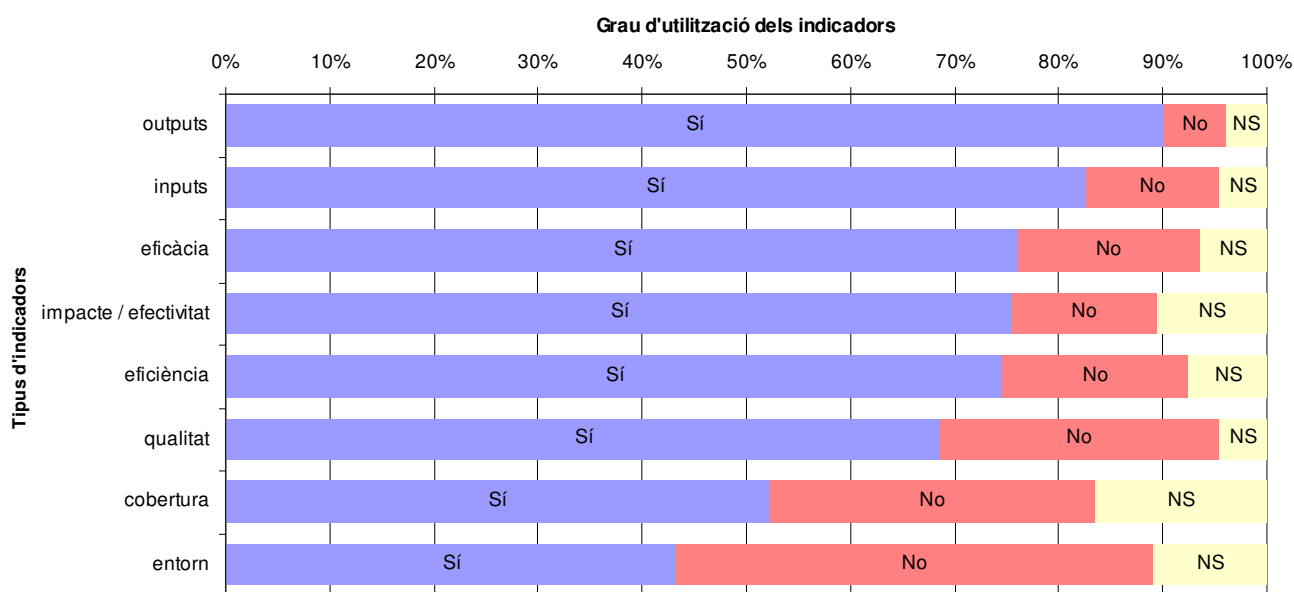
El 81,1 % planifiquen abans de 5 anys, i el 66,8% abans de 4 (durada que en general s'estima per a una planificació estratègica). Hi ha 7 entitats que planifiquen amb horitzons de 10 anys o més.

10.3 Tipus d'indicadors emprats per al seguiment de la gestió

Les persones que han respost han indicat si els Tipus d'indicadors emprats per al seguiment de la gestió es refereixen a algun dels tipus categoritzats. Addicionalment, a l'aparat "Altres" han ressenyat molts indicadors concrets que, en alguns casos i al nostre parer, es poden subsumir dins de les categories preestablertes. Aquesta reclassificació consta a l'annex 5.

Tipus d'indicadors emprats per al seguiment de la gestió - Taula reelaborada (vegeu annex 5)

Indicadors relatius a...	Sí	No	NS
entorn (aspectes demogràfics, econòmics i socials)	87	92	22
inputs (recursos interns: humans, financers i materials)	166	26	9
outputs (quantitat d'activitat desenvolupada, de productes o serveis públics produïts o el nombre de clients servits)	181	12	8
cobertura (grau amb què un programa arriba a la població diana)	105	63	33
qualitat (satisfacció de les parts interessades)	138	54	9
impacte / efectivitat (grau de consecució de l'objectiu fonamental de l'entitat)	152	28	21
eficàcia (grau amb què el programa assoleix els objectius previstos)	153	35	13
eficiència (relació entre els recursos interns i els resultats aconseguits)	150	36	15



Les entitats empen diversos tipus d'indicadors, de preferència d'outputs (90% d'entitats) i d'inputs (per damunt del 80% d'entitats). Aquesta dada és coherent amb l'existència d'informes periòdics de seguiment i de resultats, però un xic incongruent amb la poca existència de quadres de comandament, la qual cosa suggereix que aquests indicadors s'empen però no es troben sistematitzats.

Al voltant del 75% n'empen d'impacte-efectivitat, d'eficàcia, d'eficiència. Per sota de 70 hi ha indicadors de qualitat. És rellevant el nombre d'entitats que no empen algun d'aquests tipus d'indicadors en tant que fonts d'informació bàsiques per a la gestió ordinària de l'entitat. També resulta contradictori l'elevat nombre d'entitats amb indicadors referits a impacte-efectivitat i la poca utilització de l'avaluació de programes.

Un indicador poc emprat (una mica més del 50%) és el de cobertura. I, finalment, el menys emprat és el d'entorn. Sembla que les entitats prioritzen aquelles peces d'informació centrades plenament en l'entitat.

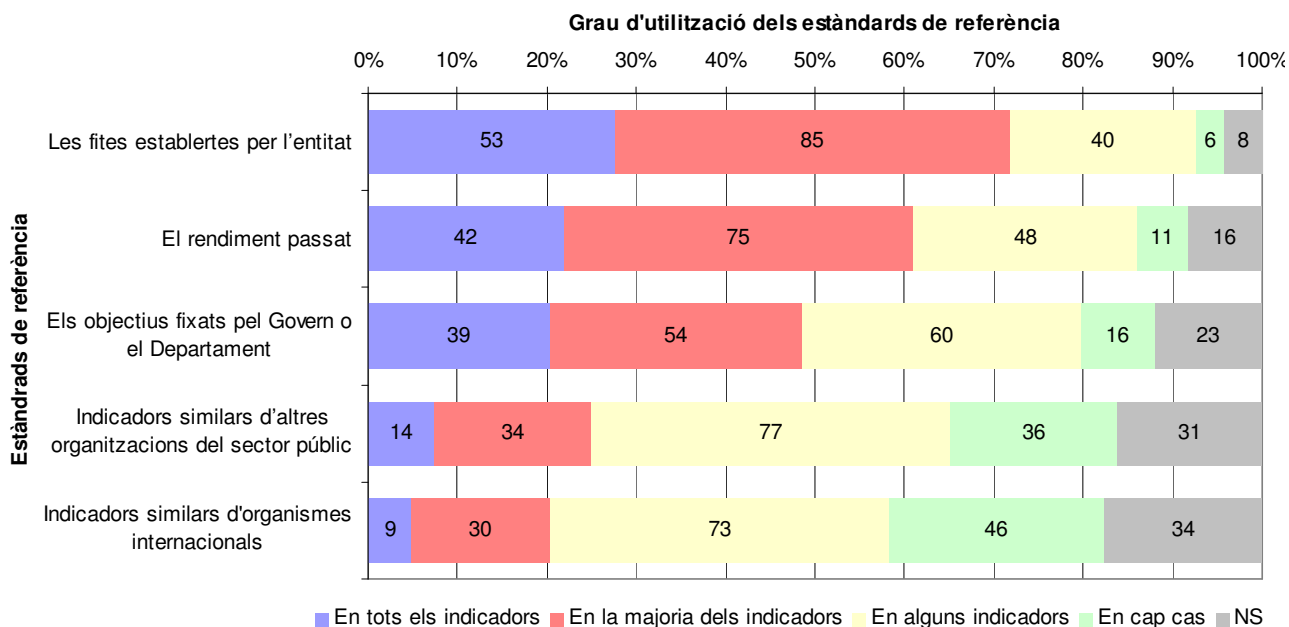
Per tal d'explicar quines són les variables clau en l'obtenció d'indicadors, s'han realitzat arbres de decisió (anàlisi CHAD) (Vegeu annex 10, apartat 1). La variable clau per determinar si una entitat disposa d'indicadors és si aquests han estat previstos en la norma de creació o en els estatuts de l'entitat.

10.4 Estàndards de referència emprats per valorar el grau de consecució dels objectius

Les persones que han respost han indicat si els Estàndards de referència emprats per valorar el grau de consecució dels objectius es refereixen a algun dels tipus categoritzats. Addicionalment, a l'aparat "Altres" han ressenyat alguns estàndards concrets que, en alguns casos i al nostre parer, es poden subsumir dins de les categories preestablertes. Aquesta reclassificació consta a l'annex 6.

Grau d'utilització d'estàndards de referència per valorar el grau de consecució dels objectius - Taula reelaborada (vegeu annex 6)

Estàndards de referència	En tots els indicadors	En la majoria dels indicadors	En alguns indicadors	En cap cas	NS	NUL
Les fites establertes per l'entitat	53	85	40	6	8	9
El rendiment passat	42	75	48	11	16	9
Els objectius fixats pel Govern o el Departament	39	54	60	16	23	9
Indicadors similars d'altres organitzacions del sector públic	14	34	77	36	31	9
Indicadors similars d'organismes internacionals	9	30	73	46	34	9
Altres (veure especificació)	2	0	4	19	166	10



A l'hora d'establir els estàndards de referència que han de permetre valorar el grau de consecució dels objectius, en la majoria d'indicadors les entitats opten amb preferència per fites establertes per la pròpia entitat o en base al rendiment passat. Els objectius del Govern o del Departament són també una referència rellevant. En canvi, els indicadors propis del benchmarking, bé d'altres entitats del sector públic, bé d'altres organitzacions, no se solen emprar.

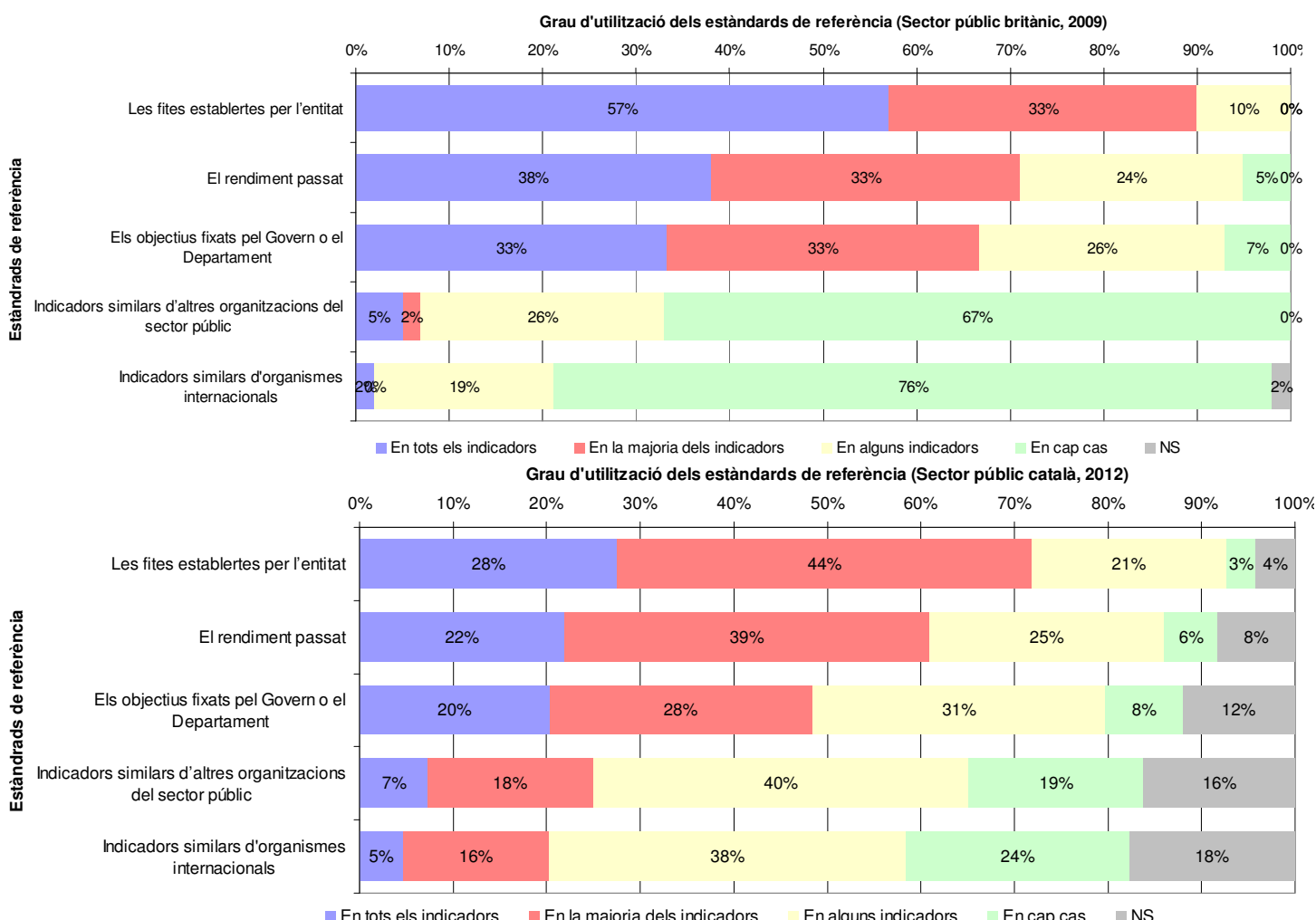
En relació amb aquesta pregunta es disposa de dades del sector públic britànic que ens permeten comparar el grau d'utilització dels estàndards de referència per valorar el grau de consecució dels objectius entre les entitats del sector públic de la Generalitat i el britànic.



Grau d'utilització d'estàndards de referència per valorar el grau de consecució dels objectius a les entitats del sector públic britànic (NAO)

	En tots els indicadors		En la majoria dels indicadors		En alguns indicadors		En cap cas		NS	
	CAT	UK	CAT	UK	CAT	UK	CAT	UK	CAT	UK
Les fites establertes per l'entitat	28%	57%	44%	33%	21%	10%	3%	0%	4%	0%
El rendiment passat	22%	38%	39%	33%	25%	24%	6%	5%	8%	0%
Els objectius fixats pel Govern o el Departament	20%	33%	28%	33%	31%	26%	8%	7%	12%	0%
Indicadors similars d'altres organitzacions del sector públic	7%	5%	18%	2%	40%	26%	19%	67%	16%	0%
Indicadors similars d'organismes internacionals	5%	2%	16%	0%	38%	19%	24%	76%	18%	2%

Comparativa del grau d'utilització dels estàndards de referència (en percentatges) per valorar el grau de consecució dels objectius entre les entitats del sector públic de la Generalitat i el britànic.



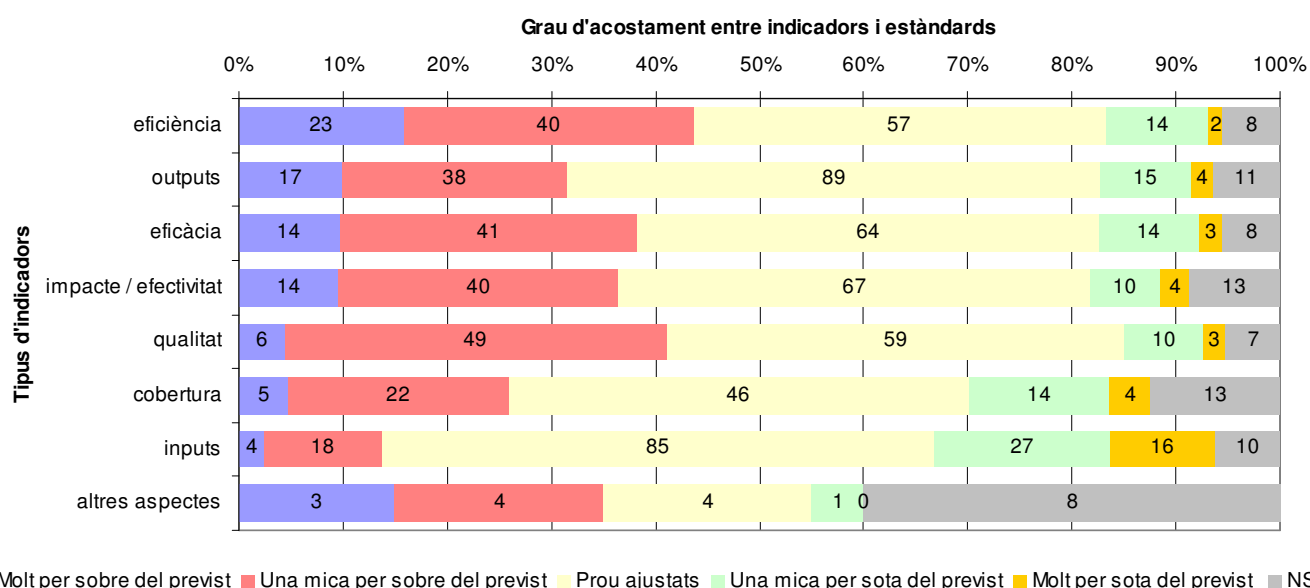
La comparació entre ambdós gràfics mostra que el sector públic català, en comparació amb el britànic, té un grau d'utilització menor dels estàndards de referència basats en fites, el rendiment passat i els objectius del Govern. En canvi, el sector públic català presenta un esforç superior a l'hora d'establir com a estàndards de referència els indicadors similars d'altres organitzacions del sector públic o d'altres organismes internacionals.



10.5 Grau d'acostament entre els indicadors amb les fites o estàndards de referència durant l'exercici de 2011

Grau d'acostament entre els indicadors amb les fites o estàndards de referència durant l'exercici de 2011

Indicadors relatius a:	Molt per sota del previst	Una mica per sota del previst	Prou ajustats	Una mica per sobre del previst	Molt per sobre del previst	NS	NUL
inputs	16	27	85	18	4	10	41
outputs	4	15	89	38	17	11	27
cobertura	4	14	46	22	5	13	97
qualitat	3	10	59	49	6	7	67
impacte / efectivitat	4	10	67	40	14	13	53
eficàcia	3	14	64	41	14	8	57
eficiència	2	14	57	40	23	8	57
altres aspectes	0	1	4	4	3	8	181

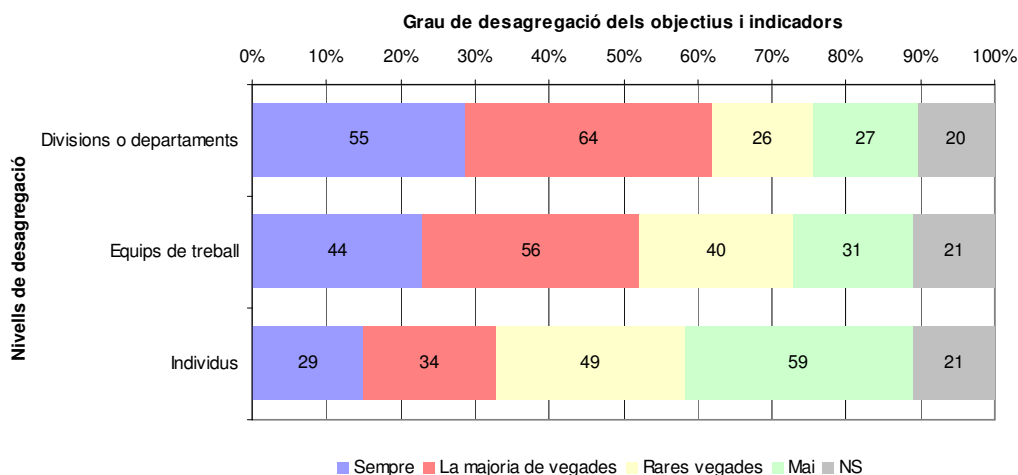


El grau d'acostament entre els resultats dels indicadors i les previsions construïdes a partir dels estàndards de referència és prou ajustada o per sobre de les previsions en un 90% dels casos, llevat dels indicadors d'inputs. Al nostre parer, aquest cas, que es quedaria en un incompliment de l'ordre del 30% pot ser un efecte de les mesures de reacció a la crisi que han limitat les previsions inicials de les entitats sobre disponibilitat de recursos.

10.6 Grau amb què els objectius i els indicadors associats estan desagregats per divisions, equips i individus

Grau amb què objectius i indicadors estan desagregats per divisions, equips i individus

Nivells de desagregació	Sempre	La majoria de vegades	Rares vegades	Mai	NS	NUL
Divisions o departaments	55	64	26	27	20	9
Equips de treball	44	56	40	31	21	9
Individus	29	34	49	59	21	9

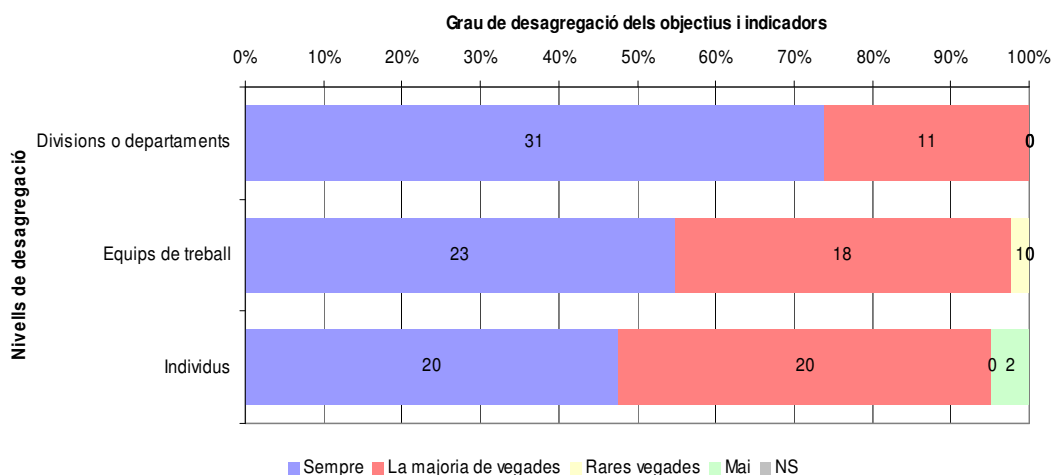


La pràctica de la direcció per objectius consistent a desagregar objectius organitzatius fins al punt de responsabilitzar les unitats (divisions o departaments), els equips o les persones no es troba gaire desenvolupada. S'identifica una desagregació a nivell d'unitats entre el 30 i el 60% de les entitats i, de manera decreixent, d' equips (entre el 25% i el 50%) i de persones (entre el 15 i el 30%).

En relació amb aquesta pregunta es disposa de dades del sector públic britànic que ens permeten comparar, entre les entitats del sector públic de la Generalitat i el britànic, el grau amb què els objectius i els indicadors associats estan desagregats per divisions, equips i individus. Observem a la taula i el gràfic següent que el grau de desagregació al regne Unit és molt més elevat.

Grau amb què objectius i indicadors estan desagregats per divisions, equips i individus a les entitats del sector públic britànic (NAO)

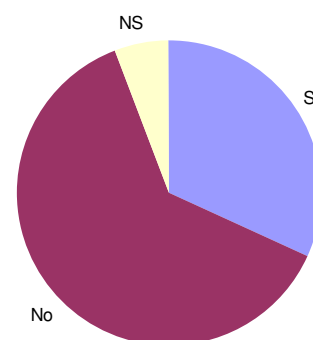
Nivells de desagregació	Sempre	La majoria de vegades	Rares vegades	Mai	NS
Divisions o departaments	31	11	0	0	0
Equips de treball	23	18	1	0	0
Individus	20	20	0	2	0



10.7 Existència d'un model d'excel·lència en la gestió (EFQM / CAF) o un sistema de gestió de la qualitat basat en les normes ISO 9000

Existència d'un model d'excel·lència en la gestió (EFQM / CAF) o un sistema de gestió de la qualitat basat en les normes ISO 9000

Existència de sistema de gestió de la qualitat	Entitats	%
Sí	64	31,8%
No	125	62,2%
NS	12	6,0%
Total	201	



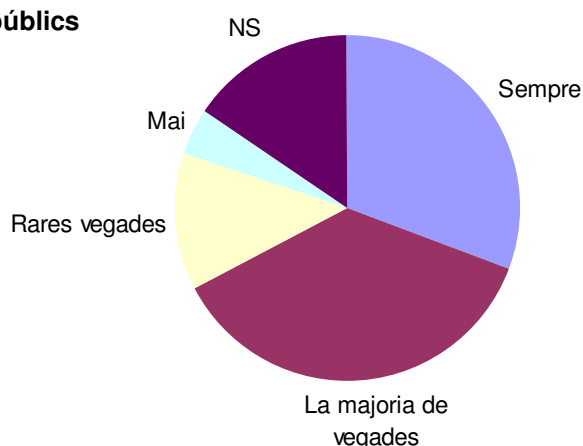
Un 32% de les entitats declaren disposar de models o sistemes de gestió de la qualitat. Aquesta dada pot resultar inconsistent amb la declaració que el 50% d'entitats disposa de documents d'auditoria de qualitat o d'avaluacions d'excel·lència en la gestió (vegeu el punt 3.1).

Tal com s'ha esmentat en el punt 10.1, l'anàlisi bivariant realitzada amb les variables recodificades, mostra una presència molt elevada de models o sistemes de gestió de la qualitat a les entitats del departament de Salut i la correlació amb les dimensions de l'entitat i amb el nivell d'ingressos provinents de la Generalitat de Catalunya (a més nombre de persones o més nivell d'ingressos, més existència d'aquesta pràctica de gestió). Pel que fa a la figura jurídica adoptada, es detecta més presència de models o sistemes de gestió de la qualitat a les categories Altres ens públics i Entitats de dret públic sotmeses al dret privat.

10.8 Desenvolupament de l'avaluació dels programes públics que gestiona l'entitat

Desenvolupament de l'avaluació dels programes públics

Existència de l'avaluació de programes	Entitats	%
Sempre	62	30,8%
La majoria de vegades	73	36,3%
Rares vegades	26	12,9%
Mai	9	4,5%
NS	31	15,4%
Total	201	



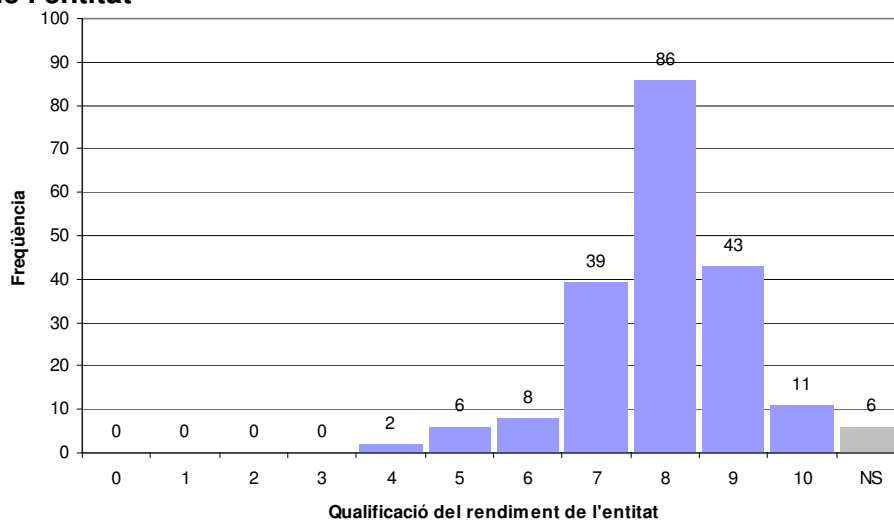
El 31% de les entitats del sector públic declara desenvolupar l'avaluació de programes de manera rutinària en tots els programes i el 36% la majoria de vegades. Aquesta dada sembla consistent amb l'afirmació que el 50% d'entitats disposa d'un pla d'avaluació de programes (vegeu el punt 3.1) i amb l'existència, en un 70% dels casos, d'indicadors d'impacte i d'efectivitat (vegeu el punt 3.3).

L'anàlisi bivariant entre les dades recodificades mostra una correlació entre la disponibilitat de plans d'avaluacions i la dedicació a la formació contínua. Sembla que les persones que dediquen més temps a formar-se són més propenses a incorporar aquesta pràctica de direcció. En canvi no hem detectat correlacions amb el departament d'adscripció o amb el sector.

10.9 Percepció del rendiment de l'entitat

Percepció del rendiment de l'entitat

Qualificació (de 0 a 10)	Entitats	%
4	2	1,0%
5	6	3,0%
6	8	4,0%
7	39	19,4%
8	86	42,8%
9	43	21,4%
10	11	5,5%
NS	6	3,0%
Total	201	



Resulta difícil disposar de referències sobre el rendiment de les entitats del sector públic. No hi ha dades que permetin identificar les organitzacions que excel·leixen i esbrinar els factors que provoquen un millor rendiment. Hi ha dades sobre la gestió del pressupost que poden proporcionar una referència, però caldria desenvolupar un model que permetés quantificar la quantitat de valor públic generat per les entitats.

A falta de magnituds de referència s'ha optat per preguntar directament a les persones enquestades sobre la percepció del rendiment que han obtingut de les entitats que dirigeixen. Aquestes persones han puntuat el rendiment de les seves organitzacions en un rang que va del 4 al 10 en una escala de 0 a 10. La mitjana està en un 7,9.

A l'anàlisi bivariant no s'han trobat correlacions significatives entre els resultats de les entitats i el fet de tenir instruments de concreció d'objectius i resultats. Tampoc per tipus d'entitat ni per ingressos procedents de la Generalitat. En canvi, quan s'analiza l'efecte de la mida de l'entitat en la percepció dels resultats que aquesta obté, es veu que, com en el cas de l'instrument de concertació, apareixen diferències significatives. En aquest cas es detecta que les organitzacions més petites (amb 100 o menys treballadors) tendeixen a valorar millor els seus resultats. Si s'associa la menor dimensió de l'entitat a una major concentració cap a objectius molt específics, es podria interpretar que en aquelles organitzacions que tenen uns objectius molt clars i concrets la percepció del rendiment per part dels seus directius és més elevada. Per contra, en organitzacions de grans dimensions, sovint amb objectius múltiples, es pot produir un efecte de dispersió que relativitzi la percepció sobre el nivell de rendiment de l'entitat. També ajuda a obtenir millors resultats el fet de mantenir un nombre de sessions alt amb l'òrgan de govern principal de l'entitat. Aquesta dada suggereix que la major vigilància de l'òrgan de govern és un incentiu o un element predictiu de bona percepció de rendiment per part de les persones que han respost el qüestionari.

Amb les variables recodificades (agrupant les qualificacions numèriques en les categories suspès, aprovat, notable i excel·lent) es detecta que la valoració més freqüent en tots els departaments és el notable. La segona valoració més freqüent és l'excel·lent, llevat del departament de Cultura que opta per l'aprovat i del departament de la Presidència en què la freqüència de la segona qualificació és tant l'excel·lent com l'aprovat. Només en el departament d'Empresa i Ocupació alguna entitat es qualifica com a suspesa. Per àmbits d'actuació el panorama és semblant. Tots els àmbits la valoració més freqüent és el notable. La segona valoració és l'excel·lent, llevat de l'àmbit de Llengua i cultura, que opta per l'aprovat. Les entitats que es qualifiquen com a suspeses pertanyen a l'àmbit de Medi natural i sostenibilitat. Aquestes dades susciten la necessitat d'aprofundir en la determinació i la mesura dels productes/serveis i impactes generat a través de les entitats del sector públic i en l'especificitat d'aquests conceptes segons el sector.

Pel que fa a les característiques personals es detecta que les persones joves i amb menys temps en el càrrec, i particularment les dones, són més exigents en l'atribució de qualificacions.

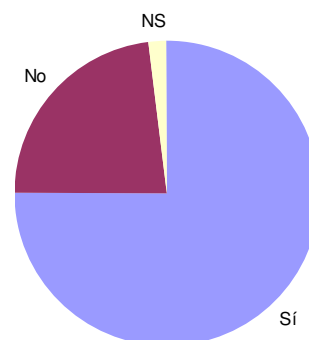


11. Informació relativa a l'òrgan de govern

11.1 Existència d'altres òrgans o comissions específicament dedicats al seguiment i control dels resultats de l'entitat a més a més de l'òrgan de govern principal

Existència d'òrgans específics de seguiment i control dels resultats

Existència	Entitats	%
Sí	151	75,1%
No	46	22,9%
NS	4	2,0%
Total	201	

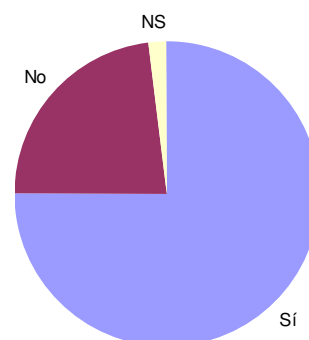


El 75% de les entitats disposa d'òrgans o comissions específicament dedicats al seguiment i control dels resultats de l'entitat a més a més de l'òrgan de govern principal

11.2 Existència d'altres òrgans o comissions específicament dedicats a la participació, assessorament, consulta o a altres finalitats similars a més a més de l'òrgan de govern principal

Existència d'òrgans específics de participació, assessorament, consulta o a altres

Existència	Entitats	%
Sí	151	75,1%
No	46	22,9%
NS	4	2,0%
Total	201	



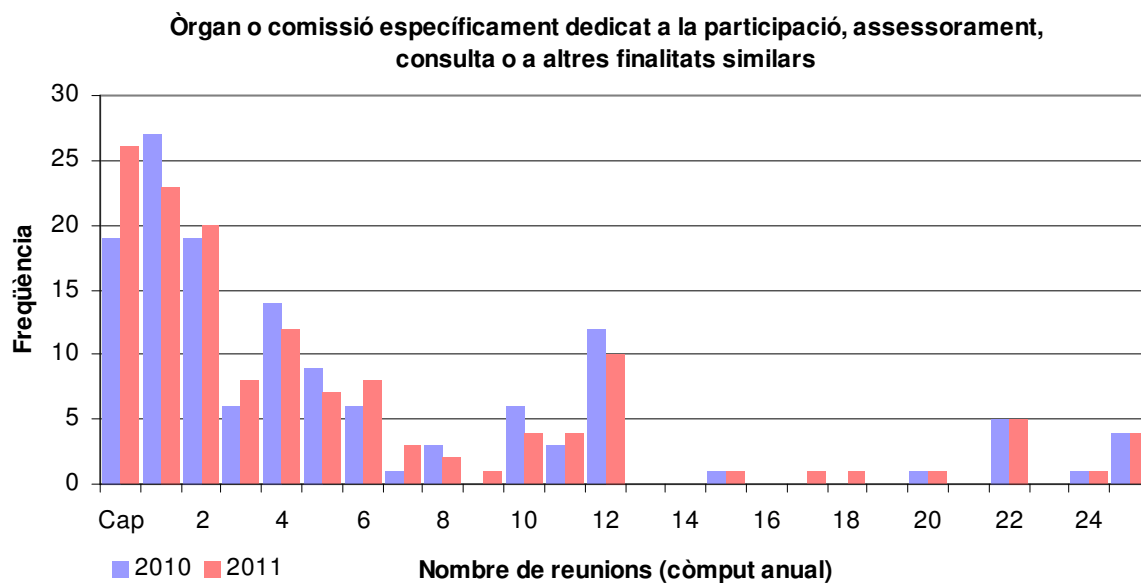
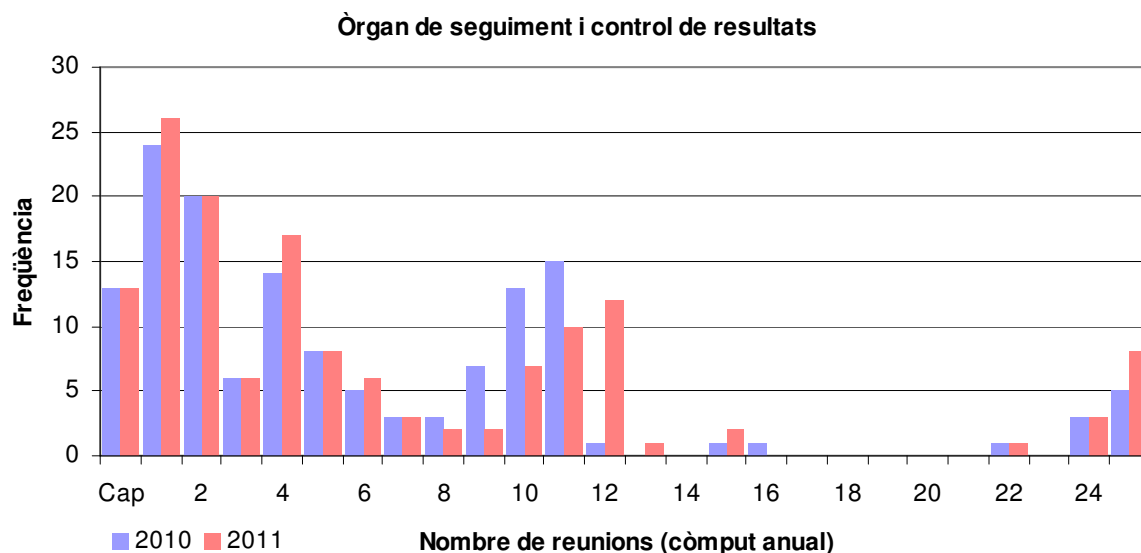
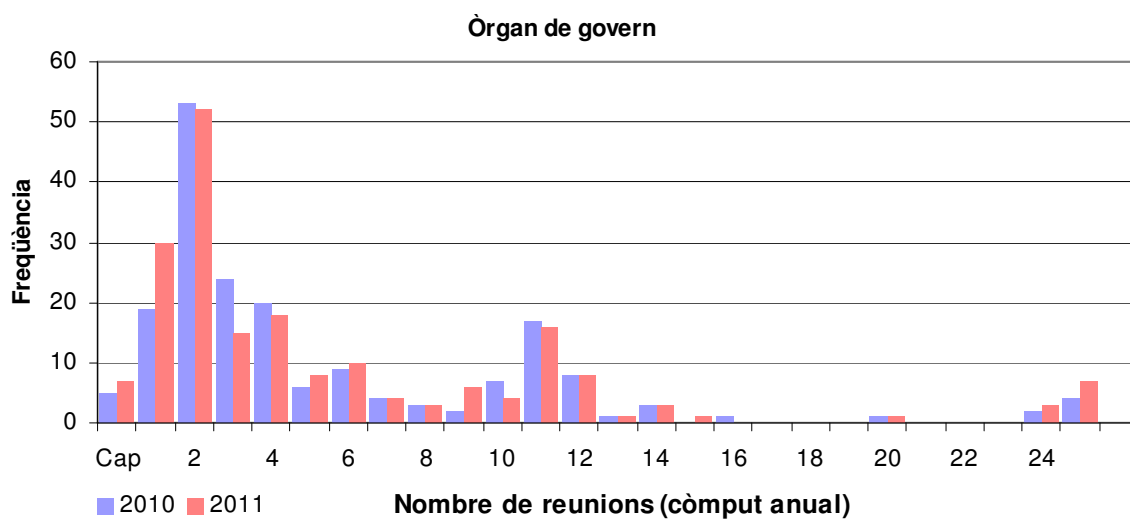
El 75% de les entitats disposa d'òrgans o comissions específicament dedicats a la participació, assessorament, consulta o a altres finalitats similars a més a més de l'òrgan de govern principal



11.3 Nombre de sessions mantingudes durant els anys 2010 i 2011 per cada òrgan

Nombre de sessions mantingudes durant els anys 2010 i 2011 per cada òrgan

Còmput anual de reunions	Òrgan de govern principal de l'entitat		Òrgan o comissió específicament dedicat al seguiment i control dels resultats		Òrgan o comissió específicament dedicat a la participació, assessorament, consulta o a altres finalitats similars	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
Cap	5	7	13	13	19	26
1	19	30	24	26	27	23
2	53	52	20	20	19	20
3	24	15	6	6	6	8
4	20	18	14	17	14	12
5	6	8	8	8	9	7
6	9	10	5	6	6	8
7	4	4	3	3	1	3
8	3	3	3	2	3	2
9	2	6	7	2	0	1
10	7	4	13	7	6	4
11	17	16	15	10	3	4
12	8	8	1	12	12	10
13	1	1	0	1	0	0
14	3	3	0	0	0	0
15	0	1	1	2	1	1
16	1	0	1	0	0	0
17	0	0	0	0	0	1
18	0	0	0	0	0	1
19	0	0	0	0	0	0
20	1	1	0	0	1	1
21	0	0	0	0	0	0
22	0	0	1	1	5	5
23	0	0	0	0	0	0
24	2	3	3	3	1	1
Més de 24	4	7	5	8	4	4





Pel que fa a freqüència de reunions, les comparacions entre 2010 i 2011 no mostren diferències significatives. Els òrgans segueixen unes pautes rutinàries: en els tres tipus d'òrgans s'observen unes puntes de freqüència que indiquen uns ritmes de reunió d'1 a 4 cops l'any i en alguns casos 12. El cas més freqüent és el de dues trobades a l'any.

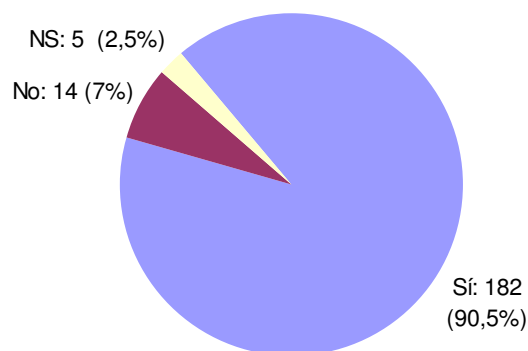
En el cas dels òrgans de seguiment i control la pauta és molt semblant a la de l'òrgan de govern principal. En el cas dels òrgans de participació, assessorament o consulta, es dóna més preferència al ritme d'un cop l'any.

Tot i així, hi ha algunes entitats que declaren trobar-se més de dos cops al mes (casos de més de 24 reunions). I, paradoxalment, hi ha 5 entitats al 2010 i 7 al 2011 que manifesten que, per als anys corresponents, no han reunit en cap moment el seu òrgan de govern.

11.4 Documentació sobre el rendiment de l'entitat específicament adreçada a l'òrgan de govern

Documentació sobre el rendiment de l'entitat específicament adreçada a l'òrgan de govern

Producció de documentació	Entitats	%
Sí	182	90,5%
No	14	7,0%
NS	5	2,5%
Total	201	



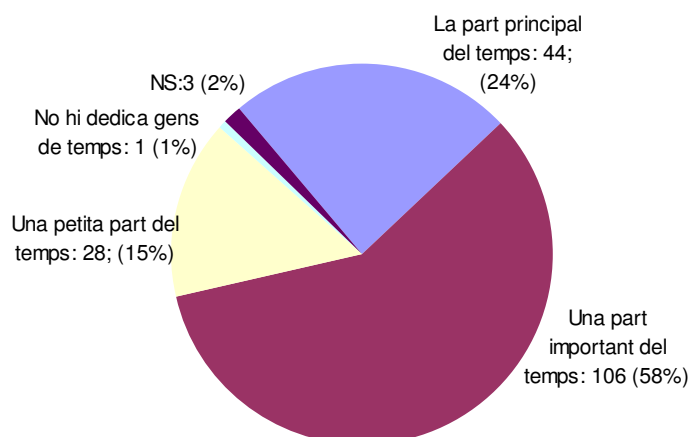
Les entitats produeixen documents sobre rendiment de l'organització específicament adreçats a l'òrgan de govern en un 90,5% dels casos.

A continuació s'analitzen amb més profunditat les 182 entitats que elaboren documentació sobre el rendiment de l'entitat específicament adreçada a l'òrgan de govern

11.5 Dedicació de temps de l'òrgan de govern a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió

Dedicació de temps de l'òrgan de govern a la documentació sobre rendiment

Dedicació de temps	Entitats	%
La part principal del temps	44	24,2%
Una part important del temps	106	58,2%
Una petita part del temps	28	15,4%
No hi dedica gens de temps	1	0,6%
NS	3	1,7%
Total	182	

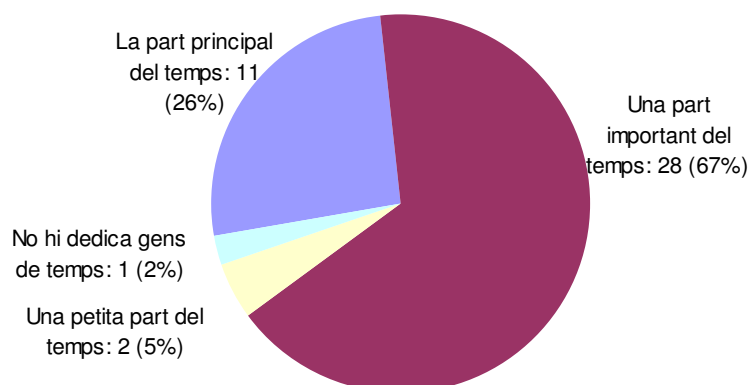


Els òrgans de govern dediquen una atenció preferent (la part principal o important del temps) a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió en el 82% dels casos.

En relació amb aquesta pregunta es disposa de dades del sector públic britànic que ens permeten comparar, entre les entitats del sector públic de la Generalitat i el britànic, la dedicació de temps de l'òrgan de govern amb relació a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió

Dedicació de temps de l'òrgan de govern a la documentació sobre rendiment en el sector públic britànic (NAO)

Dedicació de temps	Entitats	%
La part principal del temps	11	26,0%
Una part important del temps	28	67,0%
Una petita part del temps	2	5,0%
No hi dedica gens de temps	1	2,0%
Total	42	

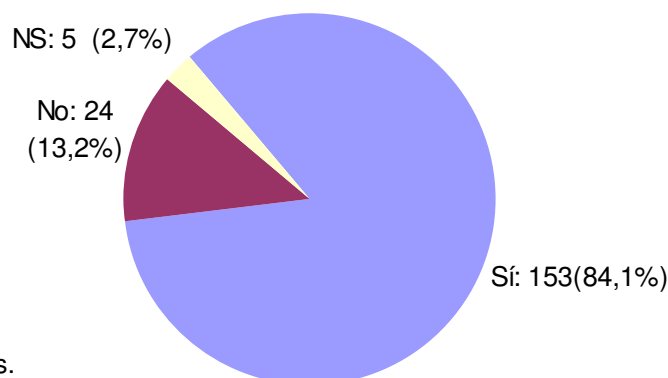


En el cas del sector públic britànic l'atenció preferent a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió arriba al 95% dels casos.

11.6 Presència d'indicadors en la documentació sobre rendiment de l'entitat facilitada a l'òrgan de govern

Presència d'indicadors en la documentació sobre rendiment

La documentació conté indicadors	Entitats	%
Sí	153	84,1%
No	24	13,2%
NS	5	2,7%
Total	182	



En el 84% dels casos la documentació conté indicadors.



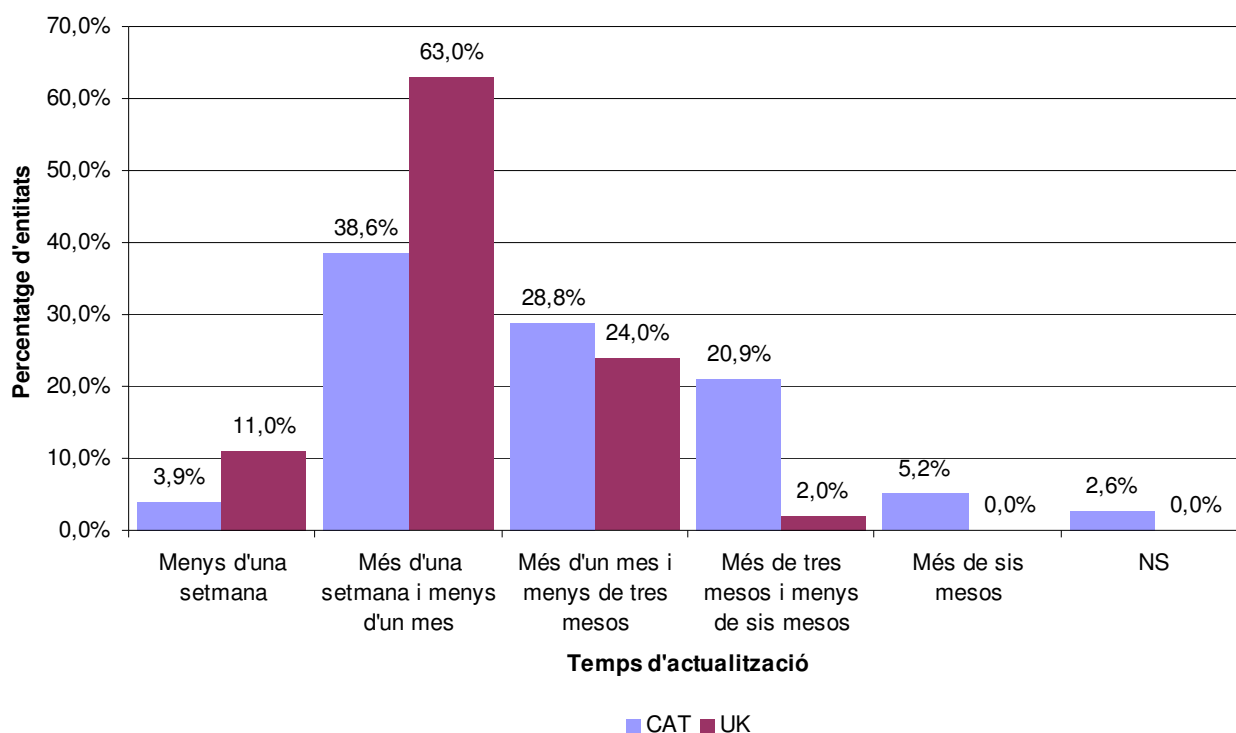
A continuació s'analitzen amb més profunditat les 153 entitats en què la documentació sobre rendiment facilitada a l'òrgan de govern conté indicadors

11.7 Temps que acostuma a passar entre la data de mesura dels indicadors i la reunió de l'òrgan de govern

En relació amb aquesta pregunta es disposa de dades del sector públic britànic que ens permeten comparar, entre les entitats del sector públic de la Generalitat i el britànic, el temps que acostuma a passar entre la data de mesura dels indicadors i la reunió de l'òrgan de govern

Temps que acostuma a passar entre la data de mesura dels indicadors i la reunió de l'òrgan de govern (comparació entre el sector públic català i el britànic)

Temps d'actualització	CAT		UK	
	Entitats	%	Entitats	%
Menys d'una setmana	6	3,9%	5	11,0%
Més d'una setmana i menys d'un mes	59	38,6%	26	63,0%
Més d'un mes i menys de tres mesos	44	28,8%	10	24,0%
Més de tres mesos i menys de sis mesos	32	20,9%	1	2,0%
Més de sis mesos	8	5,2%	0	0,0%
NS	4	2,6%	0	0,0%
Total	153		42	



El 42,5% dels documents amb indicadors facilitada a l'òrgan de govern presenten dades actualitzades a menys d'1 mes del moment de la reunió i el 28,8% entre 1 i 3 mesos. Però en el 26% dels casos es disposa d'informació de fa més de 3 mesos. El sector públic britànic, en comparació amb el català, presenta una promptitud més elevada: un 74% abans d'1 mes i el 24% entre 1 i 3 mesos..

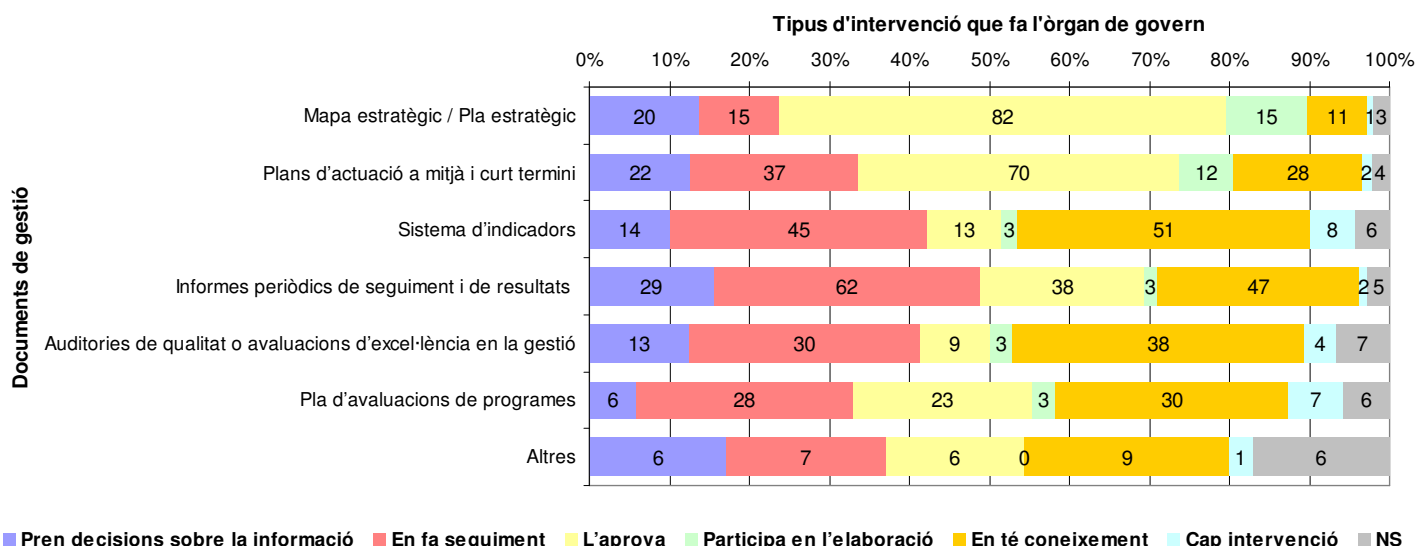
11.8 Tipus d'intervenció que fa l'òrgan de govern de l'entitat en cadascun dels documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposa l'entitat

Aquesta pregunta s'ha adreçat a les persones enquestades que han donat alguna resposta a la pregunta 10.1 (Documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposa l'entitat).

La pregunta planteja una gradació de les potencials intervencions de l'òrgan de govern amb relació a cadascun dels documents en funció de la intensitat de la intervenció. Les categories de resposta van des de la intervenció nul·la a la presa de decisions de revisió en base a la documentació. Entremig la gradació passa per una actuació més aviat passiva (tenir-ne coneixement), mínimament activa (participa en l'elaboració), aprovatòria, i, finalment, de seguiment i monitorització. Es pot considerar que l'actuació aprovatòria es de caràcter decisonal i és possible que hagi pogut portar a confusió a les persones que han respost. A més a més, cal tenir en compte que aquestes afirmacions provenen de les persones que han respost el qüestionari (els màxims responsables executius) i no pas els membres dels òrgans de govern. En tot cas, després de la fase d'entrevistes a membres d'aquests òrgans de govern es podrà aportar més llum sobre aquestes qüestions.

Tipus d'intervenció que fa l'òrgan de govern de l'entitat en cadascun dels documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposa l'entitat

Documents	Cap intervenció	En té coneixement	Participa en l'elaboració	L'aprova	En fa seguiment	Pren decisions sobre la informació	NS
Mapa estratègic / Pla estratègic	1	11	15	82	15	20	3
Plans d'actuació a mitjà i curt termini	2	28	12	70	37	22	4
Sistema d'indicadors	8	51	3	13	45	14	6
Informes periòdics de seguiment i de resultats	2	47	3	38	62	29	5
Auditories de qualitat o avaluacions d'excel·lència en la gestió	4	38	3	9	30	13	7
Pla d'avaluacions de programes	7	30	3	23	28	6	6
Altres	1	9	0	6	7	6	6





Segons les persones que han respost el qüestionari, el protagonisme de l'òrgan de govern respecte dels documents bàsics de gestió de què disposen les entitats varia segons el tipus de document. En els documents de planificació (plans estratègics i plans d'actuació) les persones responents consideren majoritàriament que l'òrgan de govern principal fa una funció merament aprovatòria. Pel que fa a la resta de documents, més relacionats amb la monitorització i l'avaluació (sistema d'indicadors, informes periòdics de seguiment i de resultats, auditories de qualitat i plans d'avaluacions, es detecten una polarització. D'una banda òrgans de govern que al respecte d'aquests documents adopten un rol passiu (en tenen coneixement) i òrgans de govern que adopten un rol actiu (en fan seguiment). Aquesta polarització està bastant equilibrada, llevat del cas dels informes periòdics de seguiment i de resultats en què el paper actiu és clarament més elevat. La funció decisional en base a la informació disponible no és gaire representativa però evidencia que en alguns òrgans de govern (una vintena) és marcada. La resta d'intervencions (participació en l'elaboració i cap intervenció) tenen una presència molt reduïda.

Aquestes dades podrien donar peu a la identificació de tipus d'òrgans de govern en funció del rol que adopten davant de la documentació sobre planificació, seguiment i avaluació. De fet la literatura ja identifica alguns models tipus: aprovatori, operacional i simbòlic⁵¹. La fase d'entrevistes pot explorar aquesta qüestió.

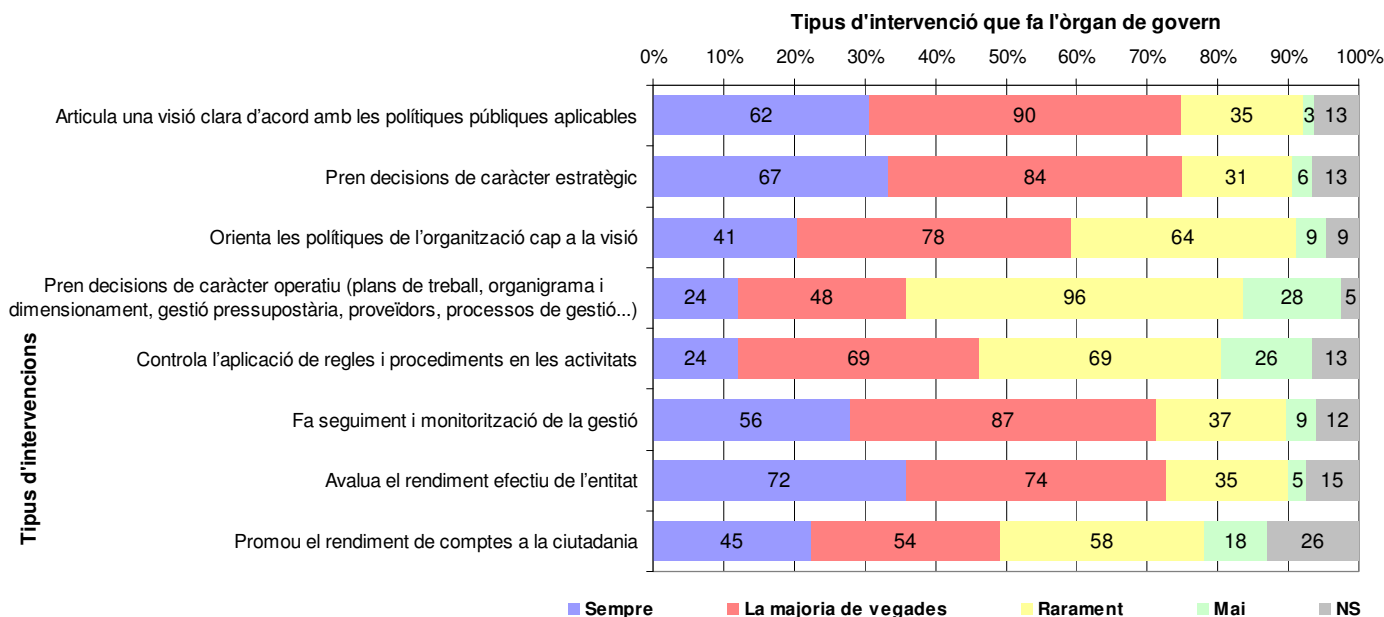
11.9 Intervencions concretes que duen a terme els òrgans de govern de les entitats

Les persones que han respost han indicat si les Intervencions concretes que duen a terme els òrgans de govern de les entitats es refereixen a algun dels tipus categoritzats. Addicionalment, a l'aparat "Altres" han ressenyat altres intervencions que, en alguns casos i al nostre parer, es poden subsumir dins de les categories preestablertes. Aquesta reclassificació consta a l'annex 8.

Intervencions concretes que duen a terme els òrgans de govern de les entitats - Taula reelaborada (vegeu annex 8)

Intervenció de l'òrgan de govern	Sempre	La majoria de vegades	Rarament	Mai	NS
Articula una visió clara a mig i llarg termini de l'entitat d'acord amb les polítiques públiques aplicables	62	90	35	3	13
Pren decisions de caràcter estratègic: sostenibilitat en escenaris de previsions, línies de negoci, plans estratègics, aliances i fusions, perspectives financeres i endeutament...	67	84	31	6	13
Orienta les polítiques de l'organització (persones, finances i recursos, relació amb els usuaris/clients, etc.) cap a la visió de l'entitat	41	78	64	9	9
Pren decisions de caràcter operatiu (plans de treball, organigrama i dimensionament, gestió pressupostària, proveïdors, processos de gestió...)	24	48	96	28	5
Controla l'aplicació de regles i procediments en les activitats que duu a terme l'entitat	24	69	69	26	13
Fa seguiment i monitorització de la gestió de l'entitat	56	87	37	9	12
Avalua el rendiment efectiu de l'entitat	72	74	35	5	15
Promou el rendiment de comptes a la ciutadania	45	54	58	18	26

51 Frederick, W. (2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/5kg9xf6n4wj-en>).



Entre el 70 i el 75% de les persones que han respost el qüestionari consideren que els òrgans de govern de llurs entitats del sector públic adopten de preferència (sempre o la majoria de vegades) un rols més aviat estratègic i monitoritzador/avaluador. En la dimensió d'orientació estratègica, els òrgans de govern traslladen els objectius polítics que representen (articulen una visió clara d'acord amb les polítiques públiques aplicables) i prenen decisions de caràcter estratègic. L'altra funció més freqüent (de l'ordre del 70%) consisteix a fer seguiment i monitorització de la gestió i avaluació del rendiment de l'entitat.

En canvi, els òrgans de govern limiten la seva intervenció en aquelles funcions que poden considerar-se més executives. En la connexió entre la dimensió estratègica i operativa (Orientar les polítiques de l'organització cap a la visió) encara es dóna una intervenció rellevant (de l'ordre del 60% de les entitats els òrgans de govern ho fan sempre o la majoria de vegades). Però en les funcions clarament operatives (prendre decisions de caràcter operatiu i control de regles i procediments) la intervenció dels òrgans de govern és molt menor. Sembla lògic que aquestes funcions, tot i que puguin ser supervisades, corresponguin a la direcció executiva.

En el model d'anàlisi també hem volgut explorar fins a quin punt els òrgans de govern de les entitats promouen el rendiment de comptes a la ciutadania. La intervenció de l'òrgan de govern sempre o la majoria de vegades és d'un 50%.

No obstant aquests comentaris, el que resulta rellevant de les dades és el nombre d'òrgans de govern que no exerceixen les funcions estratègica o de monitorització/avaluació (respostes rarament o mai). Aquests òrgans de govern estarien actuant de manera disfuncional, inhibint-se de funcions que els haurien de ser pròpies i que són significatives per a la governança de les entitats.



11.10 Comentaris o suggeriments que els membres de l'òrgan de govern han formulat en algun moment en relació amb la informació facilitada.

Per al detall de respostes vegeu l'annex 9.

Els comentaris mostren felicitacions, valoracions positives i expressions de satisfacció, la qual cosa denota una satisfacció de les expectatives d'aquest òrgan.

Una segona línia de comentaris té a veure amb els continguts de la informació:

- ampliacions i aclariments d'informació
- l'establiment de nous indicadors de direcció i de gestió
- la disponibilitat de nivells de desagregació de la informació
- comparacions
- valoració d'un comitè científic extern
- un relat coherent amb la informació quantitativa que vagi més enllà de la presentació de dades

I una tercera línia té a veure amb demandes relatives a la disponibilitat de la informació:

- temps suficient per analitzar la informació
- estructura clara de la informació
- homogeneïtat en la presentació de la informació per poder comparar entre períodes
- informació sintètica però alhora s'agraeix el detall.

Sembla que els òrgans de govern demanden informació i assumeixen la responsabilitat d'analitzar-la per prendre decisions informades i que, en bona part, les entitats satisfan les seves expectatives. Tot i així, s'observen oportunitats de millora referides tant a millores en els continguts de la informació com en la presentació de la informació.

Una bona pràctica detectada és la d'un apartat d'una intranet específicament adreçada a l'òrgan de govern.



12. Resultats del qüestionari

Es tracta del primer estudi sobre el sector públic a Catalunya.

L'enfocament ha estat eminentment descriptiu amb l'objectiu d'identificar i dimensionar les pràctiques associades a la governança de les entitats amb personalitat jurídica pròpia. La informació obtinguda constitueix un *baseline* que facilitarà la comparació amb estudis posteriors.

Tot i l'abordatge descriptiu, el simple contrast de dades respecte de models de referència, o com a resultat de la comparació amb resultats d'altres casos (estudi del Regne Unit) i la relació amb algunes variables, permet fer algunes valoracions i suggerir línies d'aprofundiment i de més anàlisi que podran ser completades amb les altres estratègies de l'Estudi sobre la governança (entrevistes i estudis de cas).

També permet la formulació de recomanacions que es poden prendre en consideració a l'hora d'analitzar i prendre decisions sobre la governança del sector públic.

A continuació donem compte dels resultats més significatius per cada àmbit temàtic explorat:

a) Sobre les característiques de les entitats de l'estudi

Les entitats analitzades gestionen, de manera agregada, les magnituds següents (nombres arrodonits amb dades a 2012):

- Personal: 91.500 persones
- Pressupost: 16.000 M €. Del quals, l'aportació de la Generalitat és de 10.000 M € (un 63%)

De l'univers definitiu de 221 entitats 201 van respondre al qüestionari. La taxa de resposta és del 91%

En tots els departaments han respost entre el 80 i el 100% d'entitats. En totes les PIA la taxa de resposta ha estat superior al 83% (llevat del cas de la figura d'associació). Per àmbits de política està entre el 84,4 i el 100%.

b) Sobre els directius de les entitats

La figura del directiu públic i la funció directiva són peces clau del model d'agència executiva anglosaxó. L'especialització funcional que s'atribueix a una entitat i el grau d'autonomia que se li atorga per al compliment de les seves funcions per dur-la a terme en un marc contractual i de responsabilització per resultats, es complementen amb la designació d'una figura a la qual se li confereixen facultats i capacitat de direcció sota un marc limitadament jeràrquic i a qui se li demanen comptes pels resultats de la gestió. L'especificitat de la funció directiva i la constatació que el perfil directiu és determinant en el rendiment de les entitats suscita l'interès a explorar alguns aspectes dels màxims responsables executius de les entitats del sector públic de la Generalitat de Catalunya als que s'ha adreçat el qüestionari.

D'entrada, en el 87,6% dels casos ha respost el perfil de directiu esperat (directius-gerents), és a dir, les persones que exerceixen la màxima responsabilitat executiva de l'entitat.

Els directius tenen preparació universitària (92,1%), i en molts casos (el 53,8% del total) formació de postgrau (mestratges i doctorats). Les titulacions més comuns són Enginyeria, Medicina, Dret, Administració i direcció d'empreses i Economia (representen el 61,5% de les titulacions). Els mestratges més comuns són Administració i direcció d'empreses i Direcció i gestió pública (representen el 42% dels mestratges).

Les persones que han respost el qüestionari porten un temps relativament curt en el lloc de treball. El 43% dels directius porten menys de 2 anys i el 30% entre 2 i 6. Un 27% porten més de 6 anys fins a un màxim de 30 anys. La mitjana és de 4,6 anys amb una desviació estàndard: 4,8 anys. Les dades suggereixen l'existència de recorreguts de curta durada. El fet que el 43% de casos es concentri en els darrers dos anys suggereix l'associació entre la designació dels directius i el darrer canvi de govern, i per tant, la designació política d'aquests càrrecs que d'acord amb el model de principal agent haurien de basar la seva legitimitat estrictament en la seva expertesa directiva.



Si les dades del temps en el càrrec es posen en relació amb les dades sobre d'experiència directiva prèvia on es detecta que només un 46% dels directius ha tingut una experiència directiva prèvia, es pot concloure que hi ha una elevada renovació de directius i l'indici que els que renoven poden fer-ho per vinculacions amb els equips polítics governants. Al marge d'aquestes renovacions hi ha un 27% de directius que sobrepassen els 6 anys en el càrrec fins a un màxim de 30 anys.

Els directius d'entitats són majoritàriament homes (82%).

Hi ha molta variabilitat en la distribució de les persones que han respost el qüestionari per edat. La persona més jove té 31 anys, i la més gran 70. La mitjana es troba en 51, 7 anys i la desviació estàndard és de 8,1 anys.

El 53% de les persones que han respost el qüestionari (106 persones) no ha tingut experiència directiva prèvia en el sector públic. Les 92 persones (46% dels responents) que tenen experiència directiva prèvia, en el 85% dels casos (78 persones) s'ha esdevingut en el mateix sector d'activitat, i el 46% (42 persones) en altres sectors. Les dades donen a entendre que hi ha persones (28 concretament) que tenen experiència directiva prèvia tant en el propi sector com en altres. L'experiència directiva prèvia en el mateix sector sol ser prou llarga: en el 38,5% dels casos entre 3 i 9 anys, però en el 20,5% supera els 21 anys. En altres sectors l'experiència directiva prèvia té durades semblants.

El 73,6% de les persones que han respost el qüestionari (148 persones) ha tingut experiència professional prèvia de caràcter tècnic en el mateix sector d'activitat que l'entitat que dirigeixen. Aquesta dada suggereix que en la majoria dels casos el reclutament cap a posicions directives es produeix dins del mateix sector des de posicions tècniques. Aquesta experiència tècnica es concentra entre 3 i 15 anys (85,5% dels casos).

El 77% de les persones que han respost el qüestionari han rebut formació continuada (entesa àmpliament: cursos, xarxes professionals, congressos, actualització en publicacions...). El 21% no n'ha rebut gens. La formació rebuda és curta (<50 h. any) en el 46% dels casos, intensa (50-150 h.) en el 35%, i molt intensa (>151 h.) en el 16%. Aquesta formació en general té un component més tècnic que gerencial (37,4% contra un 28,4%), i està equilibrada en un 31% dels casos.

La integració de les dades presentades ens informa que només una trentena de persones disposen de formació universitària específica directament relacionada amb l'exercici de la funció directiva (postgraus d'administració i direcció d'empreses o de direcció i gestió pública). Un cop en el lloc de treball, la dedicació per formar-se de manera continuada és baixa i, en el cas que hi sigui, es detecta una predisposició superior cap a la formació tècnica i no pas la gerencial. També es detecta que l'experiència prèvia abans de la posició directiva sol ser tècnica i que poc menys de la meitat dels directius ha tingut experiència directiva prèvia. I, finalment, constatem que es produeix una elevada rotació i presumim una vinculació política en la designació dels directius. Tot plegat suggereix la necessitat d'una anàlisi més aprofundida sobre el grau d'instal·lació de les capacitats professionals idònies de caràcter directiu que reclama la posició de màxima responsabilitat executiva a les entitats del sector públic de la Generalitat, i també sobre el grau en què la designació es produeix preferentment per raons professionals.

Les dades també suggereixen la necessitat d'aprofundir, des de la perspectiva de la igualtat d'oportunitats, en el fet de la poca presència de dones en aquestes responsabilitats.

Les persones enquestades tendeixen a situar l'organització en què treballen en un model més obert i innovador en el 60% dels casos i en un 14% en un model més burocràtic. En una posició intermèdia s'hi troben el 26%. Considerant com a 0 el model burocràtic i 10 l'obert i innovador, la mitjana es troba en 6,4. Es detecta una relació positiva significativa entre els anys que el directiu ha estat en el càrrec, i la tendència de la seva organització cap a processos d'innovació i desenvolupament continu propis del model d'organització oberta i innovadora. També es troba una relació positiva amb els anys d'experiència prèvia i amb el fet d'una dedicació superior a formar-se. I amb un menor valor de significació també es detecta una correlació amb l'edat. Tot plegat indica que les persones amb més experiència, exercici en el càrrec, edat i inversió en formació mostren propensió cap al model obert i innovador.

Pel que fa a les característiques de les organitzacions, es detecta que les entitats corresponents als àmbits de Recerca, Territori i Llengua i cultura mostren una clara propensió cap al model més obert i innovador. També es detecta més preferència en entitats de petites dimensions (menys de 100 treballadors). En canvi, resultat simptomàtic que no es doni una relació significativa amb els diversos tipus de personificació.



Caldria esperar per exemple que les entitats autònomes de caràcter administratiu mostressin correlació amb un model més burocràtic. Com que això no es dona i, en canvi, s'hi detecta la influència de determinades característiques dels directius, podem concloure que, independentment de la forma jurídica que pren l'entitat, i de preferència en els àmbits esmentats i en entitats de dimensions reduïdes, la propensió a un o altre model depèn de les característiques personals del directiu al front.

Els directius de les entitats del sector públic manifesten una vocació de servei públic molt acusada i observen una responsabilització molt elevada del seu compromís professional. S'ha de senyalar aquí que l'enquesta no era anònima i aquest fet podria condicionar aquest resultat, molt per sobre d'altres estudis realitzats a d'altres indrets. Els directius també manifesten inquietuds respecte de l'entorn de treball i de les persones amb què es relacionen i consideren poc valorat el seu treball. Considerem que aquest resultat s'ha de posar en relació amb el context actual de limitacions amb què operen els directius públics com a resultat de les mesures de reacció a la crisi econòmica.

c) Sobre les relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció els instruments de concertació d'objectius i de resultats

El model d'agència es fonamenta en una relació contractual entre principal i agent. Aquesta relació es concreta, de manera ideal, amb un instrument de concertació d'objectius i resultats, com a definició genèrica del que, de manera més concreta, s'entenen com a contractes-programa, contractes de relacions o contractes de gestió. L'existència d'aquests instruments i la seva funcionalitat efectiva es consideren indispensables per a l'alineació correcta entre els objectius del principal i els de l'entitat, per a la determinació dels recursos i les capacitats que es mobilitzen i per al seguiment o monitorització i avaluació del rendiment de l'entitat en la consecució d'aquests objectius.

Un nombre elevat d'entitats (136, el 67,7%) ha declarat disposar d'un instrument de concertació, resultats o relacions entre l'entitat i el departament d'adscripció. Tanmateix, al nostre parer (d'acord amb una reclassificació de les respostes), conclouem que només un 34% en disposa. Un 55% d'entitats no en disposen o bé disposen d'algun mecanisme d'abast limitat i l'11% no saben de l'existència d'aquest instrument o no han volgut manifestar-ne la disponibilitat. L'anàlisi bivariant, de manera paradoxal, detecta menys presència d'instruments de concertació entre les persones que han rebut formació de caràcter gerencial. I el Departament, contra el que es podria pensar, no és una variable representativa, però en canvi si que ho és, tal com es veurà més endavant, en la determinació del contingut de l'instrument de concertació.

En el 53% dels casos⁵² en què hi ha instrument, aquest ve obligat per les normes. L'instrument es difon públicament en un 61% dels casos.

En general, els instruments de concertació contenen els elements propis de la relació principal-agent:

- Al voltant del 90% de les entitats que han declarat disposar-ne conté la concreció de la missió en objectius.
- Al voltant d'un 80% de les entitats, contenen altres elements essencials:
 - Relació de serveis i d'activitats que ha de prestar (cartera de serveis)
 - Els recursos personals, materials i pressupostaris disponibles
 - Els resultats a obtenir
 - Indicadors i mesures de seguiment
- I entre el 60 i el 70% de les entitats també contenen:
 - Aspectes relacionals amb el departament
 - Mesures de revisió

Només un 35% dels instruments contenen incentius i penalitzacions pels resultats de la gestió de l'entitat. És significatiu que aquest contingut, que es considera clau per orientar les entitats cap a la consecució de resultats, tingui una presència tan baixa.

Segons la literatura, la manca de l'instrument o d'algun d'aquests continguts considerats indispensables és un risc per a la bona governança de l'entitat.

⁵² A partir d'aquí i fins que no es diu el contrari, les variables no han estat recategoritzades i per tant responen al que han declarat les persones que han respost el qüestionari.



En el 25,7% de les respostes de les entitats que disposen d'un instrument de concertació l'ens determinant a l'hora d'elaborar l'instrument de concertació és la pròpia entitat. En aquests casos els departaments incorren en un risc de desconeixement dels factors de rendiment de l'entitat i de l'òptima assignació de recursos. La literatura atribueix la majoria d'aquests casos a l'existència de costos de transacció o d'asimetries d'informació (costos d'obtenció i tractament d'informació per a l'especificació i redacció de contractes, avaluació d'ofertes, negociació, seguiment, control i avaluació dels resultats del contracte, i/o restriccions que limiten la flexibilitat dels contractes). Contràriament, en un 31,6% dels casos la preponderància és del departament. Aquesta pràctica es pot considerar idònia quan el principal (el departament en aquest cas) disposa d'un coneixement molt profund del sector de negoci de l'entitat i pot predeterminar volums de resultat i recursos associats, però incorre en el risc de limitar excessivament la capacitat d'autonomia de l'entitat. Finalment, en el 38,2% dels casos l'elaboració de l'instrument és compartida a mitges. En ser aquesta una contracte que intercanvia autonomia de gestió per resultats, és a dir drets i deures, aquesta darrera fórmula és la més idònia des d'un punt de vista teòric.

Es detecta que el departament de Salut determina amb molta intensitat el contingut dels instruments de concertació de les entitats que té adscrites. En una posició d'equilibri trobem els departaments de Cultura, Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural, i Territori i Sostenibilitat. En canvi, en els departaments d'Empresa i Ocupació, Presidència, i Economia i Coneixement són les entitats adscrites les que tenen més incidència a l'hora de determinar els continguts dels instruments de concertació. Correlativament, els àmbits en què els departaments són més determinants són Salut i Territori, mentre que a Promoció econòmica i Recerca ho són les entitats.

Els instruments de concertació són recents: en el 59% dels casos tenen menys de 10 anys. Es detecten unes onades d'aparicions d'instruments de 10 anys ençà i particularment en els darrers 3 anys. Tot i així, el 67% d'instruments han patit modificacions. Els anys en què s'han produït modificacions més intenses coincideixen amb els darrers tres anys (des del 2010). És probable que es deguin al conjunt de mesures derivades de la situació de crisi. Segons les persones que han respost, aquestes modificacions són considerades substancials en el 32% dels casos, relativament significatives en el 50% i anecdòtiques o formals en el 16%. Les modificacions afecten continguts essencials de la relació contractual (objectius, indicadors, termes de la relació amb el departament), però no gaire els aspectes econòmics o de l'activitat. Aquesta darrera dada contrasta amb el fet de les reduccions d'assignacions pressupostàries que han sofert les entitats del sector públic en els darrers exercicis pressupostaris i suscita el dubte de fins a quin punt aquests reduccions acaben alterant el contingut del contracte programa.

Tal com s'ha dit més amunt, els incentius i les penalitzacions associats al rendiment de l'entitat són continguts poc introduïts en els instruments de concertació (48 casos) en comparació amb altres continguts. No obstant, segons s'agafés la dada d'instruments declarats o ajustats pot ser més o menys significatiu. En tot cas, es detecta que hi ha més freqüència de penalitzacions (69) que d'incentius (54) i afecten bé l'entitat en el seu conjunt, bé les assignacions retributives de les persones que hi treballen. De manera més concreta, les penalitzacions afecten les retribucions de les persones i el pressupost de l'entitat en major mesura que els incentius.

En general, les persones enquestades consideren útil l'instrument de concertació (61%); en canvi l'11,5% no el considera útil. 34 entitats no opinen sobre aquesta qüestió.

Pel que fa a tenir instrument de concertació d'objectius i resultats no s'observen diferències significatives entre els diferents departaments ni per tipus d'entitats ni per nivell d'ingressos. En canvi, sí s'hi troben en la mida de l'organització, entesa com el nombre total de treballadors de l'entitat: aquelles organitzacions de mida gran (a partir de 101 treballadors) mostren més presència d'instruments de concertació que no pas les entitats petites (amb 100 o menys treballadors).

Grau d'autonomia de les entitats

Segons les persones que han respost el qüestionari es detecta que en general les entitats gaudeixen d'un grau d'autonomia elevat. En un 64% dels casos les entitats defineixen les polítiques de l'organització totalment o majoritàriament. La definició conjunta amb el departament és del 13% i totalment pel departament o majoritària pel departament és del 14,5%. Hi ha un 9% que no té es pronuncia..



Per polítiques de l'organització, el grau d'autonomia és molt elevat en el cas dels recursos humans (en un 76,4% estan determinades totalment o majoritàriament per les entitats) i en planificació i organització (de l'ordre del 73%). En el cas de la política financera ho determinen totalment o majoritàriament de l'ordre del 46%. En aquest cas de la política financera el grau de determinació total o majoritària dels departaments és del 28,7%. A l'apartat de diversos, que inclou Manteniment i logística, Assessorament jurídic i Altres les entitats també són determinants.

El grau d'autonomia de les entitats s'ha explorat amb una anàlisi multivariant a partir de les variables recodificades. S'han definit 3 nivells d'autonomia (Total o majoritàriament entitat / Entitat i departament a parts iguals / Total o majoritàriament departament) i s'ha analitzat la capacitat d'autonomia en cadascuna de les dimensions possibles. L'anàlisi ha identificat 5 conglomerats, és a dir, conjunts d'entitats que tenen característiques similars. Un d'ells només conté una entitat i s'ha descartat de l'anàlisi per la seva singularitat. De la resta, per poder-ne identificar les característiques s'han correlacionat amb diverses variables. D'aquestes, les que són significatives ens permeten fer la caracterització següent:

Tipus A 82 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats plenament autònomes en totes les polítiques de l'organització.- Es concentren en els departaments d'Economia i Coneixement i de Salut i es troben vinculades a l'àmbit de recerca.- Majoritàriament es tracta de consorcis i de fundacions.- Els ingressos que provenen de la Generalitat són nuls o en tot cas inferiors a 5 M. €.- Trobem entitats en què aquests ingressos representen menys del 25% dels ingressos totals de l'entitat, però en d'altres és més del 75%.- Els directius d'aquestes entitats porten força temps en el càrrec (més de 5 anys) i bastants s'han renovat en els darrers 2 anys. Mostren una dedicació intensa a formar-se.
Tipus B 74 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats sotmeses a les directrius estratègiques del Departament, relativament limitades en aspectes financers (especialment en endeutament) i plenament autònomes en les altres polítiques de l'organització.- Es concentren en els departaments d'Economia i Coneixement i de Salut.- Majoritàriament treballen en l'àmbit de salut.- Es tracta de consorcis i entitats de dret públic sotmeses al dret privat que gestionen des d'1 M. A 100 M. €.- Quan n'hi ha, aquests ingressos representen una elevada dependència financera (més del 75% del pressupost).- El temps que els directius porten en el càrrec es distribueix en tots els trams, per bé que hi ha una presència més elevada dels que porten poc temps en el càrrec (menys de 2 anys).- ¾ parts dels directius es formen de manera continuada.
Tipus C 19 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats plenament autònomes en el plantejament estratègic, la planificació, els processos, l'estructuració organitzativa i la selecció i el desenvolupament de les persones, i el manteniment i la logística. Són dependents a nivell tecnològic i d'assessorament jurídic, i molt limitades en aspectes financers, en la determinació de la plantilla de personal i de la política retributiva.- Es concentren a Territori i a Presidència, en els àmbits de territori i resta (altres).- Es tracta d'entitats autònomes de caràcter administratiu, comercial, industrial o financer i també consorcis.- El seu pressupost es troba entre 1 i 25 M. € i la dependència econòmica de la Generalitat és molt elevada (més del 75%).- La majoria dels directius d'aquestes entitats porten menys de 2 anys en el càrrec, però també n'hi ha bastants que porten més de 5 anys.- ¾ parts dels directius es formen de manera continuada.
Tipus D 25 entitats	<ul style="list-style-type: none">- Entitats sense cap marge d'autonomia pel que fa al plantejament estratègic, l'estructura organitzativa, el dimensionament de personal, la política retributiva, i els aspectes financers. Dependents a nivell tecnològic i d'assessorament jurídic i també en la determinació de la cartera de serveis i el desplegament de la planificació, processos de gestió i manteniment i logística. Pel que fa a la selecció de persones hi ha entitats plenament autònomes i altres totalment limitades pel departament. En canvi, pel que fa al desenvolupament de les persones són autònomes.- Presenten força varietat en la forma jurídica: entitats autònomes de caràcter administratiu, comercial, industrial o financer, consorcis i societats mercantils.

- Es concentren en el Departament de Cultura i en l'àmbit de Llengua i cultura i en la resta d'àmbits no considerats singularment.
- Els ingressos que provenen de la Generalitat són nuls o en tot cas inferiors a 5 M. €.
- Quan n'hi ha, aquests ingressos representen una elevada dependència financera (més del 75% del pressupost).
- La majoria dels directius porta menys de 2 anys en el càrrec, però també n'hi ha bastants que porten més de 5 anys.
- El 63% dels directius (el percentatge més baix de les tipologies assenyalades) es forma de manera continuada

Des del punt de vista del model d'agència executiva algunes d'aquestes tipologies resulten qüestionables: el cas d'entitats que tenen capacitat de decisió absoluta sobre totes les polítiques de caràcter organitzatiu (model A), o d'aquelles en que la capacitat és nul·la (model D), o aquelles en què el departament té un control elevat dels inputs (persones, finances) però nul en la definició dels objectius estratègics (model C). Tot i així, resulta simptomàtic, almenys pel que fa als models A i C, l'ampli marge d'autonomia en la definició dels objectius estratègics i de l'oferta de serveis de les entitats, la qual cosa suggereix unes capacitats limitades del principal per adoptar el paper que li és propi.

Al nostre parer, la relació entre aquests models i àmbits específics (molt clarament en el model A en l'àmbit de recerca) suscita no una aplicació indiferenciada del model d'agència 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 governança més adequada.

Tot i la reflexió anterior, pel que fa a les entitats del tipus D es considera explorar la seva integració dins de les estructures departamentals atesa la seva nul·la autonomia de gestió.

Finalment, en aquest apartat es demanava de manera oberta a les persones que han respost el qüestionari quins consideraven els elements o factors crítics a tenir en compte en un relació eficaç entre l'entitat i el departament d'adscripció. Els 15 conceptes més remarcats per ordre de freqüència són:

- Definició d'objectius clars i de manera conjunta (també centrant-se en els outcomes o objectius estratègics)
- Comunicació/Diàleg/Interlocució
- Confiança
- Pressupost estable i ben definit
- Rendiment de Comptes (avaluació i seguiment)
- Transparència
- Autonomia de gestió
- Suport i assessorament (jurídic, administratiu, etc)
- Rapidesa i agilitat
- Coordinació entre diferents organitzacions
- Implicació de totes les parts
- Necessitat d'un contracte programa
- Complicitat, respecte, bona voluntat
- Determinar les funcions de cada entitat
- Eficiència

d) Sobre l'orientació a resultats

El fet que les entitats hagin d'atendre els objectius concertats amb els principals i a rendir comptes de la seva gestió les obliga a desplegar una infraestructura de gestió per a la provisió d'informació sobre el rendiment ajustada a les expectatives dels principals i de l'òrgan de govern, i també d'altres parts interessades que hi pugui haver, una òbvia, la ciutadania. Aquesta infraestructura la constitueixen els sistemes de planificació, seguiment i avaluació.

Pel que fa als documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposen les entitats, les respostes al qüestionari indiquen que el document més freqüent és el d'informes de seguiment i resultats, seguit del de plans a curt i mig termini (al voltant del 90% d'entitats en disposen). De plans estratègics i de sistemes d'indicadors se'n disposa al voltant del 70% dels casos. Les auditories de qualitat o avaluacions de



programes es produeixen en la meitat d'entitats. Hi ha 21 entitats que no disposen de plans a curt; tanmateix en algunes d'elles existeixen informes de seguiment i de resultats (la qual cosa hauria de pressuposar un mínim de formalització de la planificació).

L'anàlisi bivariant amb les variables recodificades revela que la disponibilitat d'alguns dels documents de planificació, seguiment i avaluació de què disposen les entitats està relacionada, segons els casos, amb algunes característiques dels directius i sobretot amb aspectes organitzatius, en particular el departament d'adscripció. La disponibilitat de planificacions estratègiques, plans a curt, sistemes d'indicadors i plans d'avaluacions s'associa a la major dedicació del directiu a activitats formatives. Els sistemes d'indicadors també s'associen a directius de més edat (45 anys o més) i a persones amb més experiència prèvia en el sector d'activitat.

Pel que fa a variables de caràcter organitzatiu, les entitats adscrites al Departament de Salut mostren una disponibilitat molt elevada de sistemes d'indicadors, d'auditories de qualitat o avaluacions basades en models d'excel·lència en la gestió, i de plans d'avaluacions. Òbviament en l'àmbit de salut i també en el de recerca (en què també hi ha un pes notable d'entitats del departament de Salut) hi ha una presència elevada de plans d'avaluacions. És consistent amb els models de gestió implantats en aquests àmbits. La presència de sistemes d'indicadors també és notable al Departament de Cultura i, seguidament, a Economia i Coneixement i a Empresa i Ocupació. En contraposició, en el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural és molt poc present. De manera correlativa, la presència de sistemes d'indicadors, a banda dels àmbits de Salut i Recerca ja esmentats, és notable en l'àmbit de Llengua i cultura i en el de Territori. En canvi, en l'àmbit de Medi natural i sostenibilitat és molt baix. Un darrer apunt pel que fa documents de planificació, seguiment i avaluació és la correlació entre auditories de gestió de la qualitat i avaluacions basades en models d'excel·lència en la gestió i el fet que l'organització sigui de grans dimensions (en nombre de persones) o que, aspecte relacionat amb l'anterior, els ingressos provinents de la Generalitat de Catalunya siguin més elevats. Sembla doncs que les entitats que disposen d'un volum de recursos considerable tendeixen a adoptar un sistema o model de gestió de la qualitat o d'excel·lència en la gestió.

El 81,1 % planifiquen abans de 5 anys, i el 66,8% abans de 4 (durada que en general s'estima per a una planificació estratègica). Hi ha 7 entitats que planifiquen amb horitzons de 10 anys o més.

Les entitats empen diversos tipus d'indicadors, de preferència els referits a outputs (90% d'entitats) i a inputs (per damunt del 80% d'entitats). Aquesta dada és coherent amb l'existència d'informes periòdics de seguiment i de resultats, però un xic incongruent amb la poca existència de sistemes d'indicadors (per exemple quadres de comandament), la qual cosa suggereix que aquests indicadors, tot i que s'empen, no estan sistematitzats.

Al voltant del 75% de les entitats empen indicadors d'impacte-efectivitat, d'eficàcia, d'eficiència. Per sota del 70% hi ha indicadors de qualitat. Vist a la inversa, resulta significatiu el nombre d'entitats que no empen cap d'aquests tipus d'indicadors si tenim en compte que es tracta de fonts d'informació bàsiques per a la gestió ordinària de l'entitat. També resulta contradictori l'elevat nombre d'entitats amb indicadors referits a impacte-efectivitat i la poca utilització de l'avaluació de programes. Un indicador poc emprat (una mica més del 50%) és el de cobertura. I, finalment, el menys emprat és el d'entorn: sembla que les entitats prioritzen aquelles peces d'informació centrades estrictament en l'activitat de l'entitat.

A l'anàlisi bivariant, la variable clau per determinar si una entitat disposa d'indicadors és si aquests han estat previstos en la norma de creació o en els estatuts de l'entitat.

A l'hora d'establir els estàndards de referència que han de permetre valorar el grau de consecució dels objectius, en la majoria d'indicadors les entitats opten amb preferència per fites establertes per la pròpia entitat o en base al rendiment passat. Els objectius del Govern o del Departament són també una referència rellevant. En canvi, els indicadors propis del benchmarking, bé d'altres entitats del sector públic, bé d'altres organitzacions, no se solen emprar.

En relació amb aquesta pregunta es disposa de dades del sector públic britànic que ens permeten comparar el grau d'utilització dels estàndards de referència per valorar el grau de consecució dels objectius entre les entitats del sector públic de la Generalitat i el britànic. La comparació mostra que el sector públic català, en comparació amb el britànic, té un grau d'utilització menor dels estàndards de referència basats en fites, el rendiment passat i els objectius del Govern. En canvi, el sector públic català presenta un esforç



superior a l'hora d'establir com a estàndards de referència els indicadors similars d'altres organitzacions del sector públic o d'altres organismes internacionals.

El grau d'acostament entre els resultats dels indicadors i les previsions construïdes a partir dels estàndards de referència és prou ajustada o per sobre de les previsions en un 90% dels casos, llevat dels indicadors d'inputs. Al nostre parer, aquest cas, que es quedaria en un incompliment de l'ordre del 30% pot ser un efecte de les mesures de reacció a la crisi que han limitat les previsions inicials de les entitats sobre disponibilitat de recursos.

La pràctica de la direcció per objectius consistent a desagregar objectius organitzatius fins al punt de responsabilitzar les unitats (divisions o departaments), els equips o les persones no es troba gaire desenvolupada. S'identifica una desagregació a nivell d'unitats entre el 30 i el 60% de les entitats i, de manera decreixent, d'equips (entre el 25% i el 50%) i de persones (entre el 15 i el 30%). En relació amb aquesta pregunta es disposa de dades del sector públic britànic que ens permeten constatar que el grau de desagregació al regne Unit és molt més elevat.

Un 32% de les entitats declaren disposar de models o sistemes de gestió de la qualitat. Aquesta dada pot resultar inconsistent amb la declaració que el 50% d'entitats disposa de documents d'auditoria de qualitat o d'avaluacions d'excel·lència en la gestió. L'anàlisi bivariant realitzada amb les variables recodificades, tal com s'ha comentat més amunt, mostra una presència molt elevada de models o sistemes de gestió de la qualitat a les entitats del departament de Salut i la correlació amb les dimensions de l'entitat i amb el nivell d'ingressos provinents de la Generalitat de Catalunya (a més nombre de persones o més nivell d'ingressos, més existència d'aquesta pràctica de gestió). Pel que fa a la figura jurídica adoptada, es detecta més presència de models o sistemes de gestió de la qualitat a les categories Altres ens públics i Entitats de dret públic sotmeses al dret privat.

El 31% de les entitats del sector públic declara desenvolupar l'avaluació de programes de manera rutinària en tots els programes i el 36% la majoria de vegades. Aquesta dada sembla consistent amb l'afirmació que el 50% d'entitats disposa d'un pla d'avaluació de programes i amb l'existència, en un 70% dels casos, d'indicadors d'impacte i d'efectivitat. L'anàlisi bivariant entre les dades recodificades mostra una correlació entre la disponibilitat de plans d'avaluacions i la dedicació a la formació contínua. Sembla que les persones que dediquen més temps a formar-se són més propenses a incorporar aquesta pràctica de direcció. En canvi no hem detectat correlacions amb el departament d'adscripció o amb el sector.

Resulta difícil disposar de referències sobre el rendiment de les entitats del sector públic. No hi ha dades que permetin identificar les organitzacions que excel·leixen i esbrinar els factors que provoquen un millor rendiment. Hi ha dades sobre la gestió del pressupost que poden proporcionar una referència, però caldria desenvolupar un model que permetés quantificar la quantitat de valor públic generat per les entitats.

A falta d'una magnitud de referència s'ha optat per preguntar directament a les persones enquestades sobre la percepció del rendiment que han obtingut de les entitats que dirigeixen. Aquestes persones han puntuat el rendiment de les seves organitzacions en un rang que va del 4 al 10 en una escala de 0 a 10. La mitjana està en un 7,9.

A l'anàlisi bivariant no s'han trobat correlacions significatives entre els resultats de les entitats i el fet de tenir instruments de concreció d'objectius i resultats. Tampoc per tipus d'entitat ni per ingressos procedents de la Generalitat. En canvi, quan s'analitza l'efecte de la mida de l'entitat en la percepció dels resultats que aquesta obté, es veu que, com en el cas de l'instrument de concertació, apareixen diferències significatives. En aquest cas es detecta que les organitzacions més petites (amb 100 o menys treballadors) tendeixen a valorar millor els seus resultats. Si s'associa la menor dimensió de l'entitat a una major concentració cap a objectius molt específics, es podria interpretar que en aquelles organitzacions que tenen uns objectius molt clars i concrets la percepció del rendiment per part dels seus directius és més elevada. Per contra, en organitzacions de grans dimensions, sovint amb objectius múltiples, es pot produir un efecte de dispersió que relativitzi la percepció sobre el nivell de rendiment de l'entitat. També ajuda a obtenir millors resultats el fet de mantenir un nombre de sessions alt amb l'òrgan de govern principal de l'entitat. Aquesta dada suggereix que la major vigilància de l'òrgan de govern és un incentiu o un element predictiu de bona percepció de rendiment per part de les persones que han respost el qüestionari.

Amb les variables recodificades (agrupant les qualificacions numèriques en les categories suspès, aprovat, notable i excel·lent) es detecta que la valoració més freqüent en tots els departaments és el notable. La



segona valoració més freqüent és l'excel·lent, llevat del departament de Cultura que opta per l'aprobat i del departament de la Presidència en què la freqüència de la segona qualificació és tant l'excel·lent com l'aprobat. Només en el departament d'Empresa i Ocupació alguna entitat es qualifica com a suspesa. Per àmbits d'actuació el panorama és semblant. Tots els àmbits la valoració més freqüent és el notable. La segona valoració és l'excel·lent, llevat de l'àmbit de Llengua i cultura, que opta per l'aprobat. Les entitats que es qualifiquen com a suspeses pertanyen a l'àmbit de Medi natural i sostenibilitat. Aquestes dades susciten la necessitat d'aprofundir en la determinació i la mesura dels productes/serveis i impactes generat a través de les entitats del sector públic i en l'especificitat d'aquests conceptes segons el sector.

Pel que fa a les característiques personals es detecta que les persones joves i amb menys temps en el càrrec, i particularment les dones, són més exigents en l'atribució de qualificacions.

e) Sobre la funcionalitat dels òrgans de govern

Els òrgans de govern juguen un paper clau en la governança de les entitats. La seva configuració, composició, rols i funcions i la seva actuació són determinants per a la millora dels rendiments i els resultats de les entitats del sector públic i per a la satisfacció de les parts interessades.

En aquest estudi hem donat per fet que totes i cadascuna de les entitats disposen d'un òrgan de govern que anomenem principal i que representa els interessos dels qui, sota el model d'agència, s'identifiquen com a principals. Al marge d'aquest òrgan principal, el 75% de les entitats disposa d'òrgans o comissions específicament dedicats al seguiment i control dels resultats de l'entitat a més a més de l'òrgan de govern principal. I també el 75% de les entitats disposa d'òrgans o comissions específicament dedicats a la participació, assessorament, consulta o a altres finalitats similars a més a més de l'òrgan de govern principal.

Pel que fa a freqüència de reunions, les comparacions entre 2010 i 2011 no mostren diferències significatives. Els òrgans segueixen unes pautes rutinàries: en els tres tipus d'òrgans s'observen unes puntes de freqüència que indiquen uns ritmes de reunió d'1 a 4 cops l'any i en alguns casos 12. El cas més freqüent és el de dues trobades a l'any. En el cas dels òrgans de seguiment i control la pauta és molt semblant a la de l'òrgan de govern principal. En el cas dels òrgans de participació, assessorament o consulta, es dona més preferència al ritme d'un cop l'any. Tot i així, hi ha algunes entitats que declaren trobar-se més de dos cops al mes (casos de més de 24 reunions). I, paradoxalment, hi ha 5 entitats al 2010 i 7 al 2011 que manifesten que, per als anys corresponents, no han reunit en cap moment el seu òrgan de govern.

Les entitats produeixen documents sobre rendiment de l'organització específicament adreçats a l'òrgan de govern en un 90,5% dels casos. En el 84% dels casos en què es produeixen documents sobre rendiment, la documentació conté indicadors. El 42,5% dels documents amb indicadors facilitada a l'òrgan de govern presenten dades actualitzades a menys d'1 mes del moment de la reunió i el 28,8% entre 1 i 3 mesos. Però en el 26% dels casos es disposa d'informació de fa més de 3 mesos. El sector públic britànic, en comparació amb el català, presenta una promptitud més elevada: un 74% abans d'1 mes i el 24% entre 1 i 3 mesos..

Els òrgans de govern dediquen una atenció preferent a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió en el 82% dels casos. En comparació, el sector públic britànic l'atenció preferent a la documentació sobre rendiment de l'entitat en el moment de la reunió arriba al 95% dels casos.

Segons les persones que han respost el qüestionari, el protagonisme de l'òrgan de govern respecte dels documents bàsics de gestió de què disposen les entitats varia segons el tipus de document. En els documents de planificació (plans estratègics i plans d'actuació) les persones responents consideren majoritàriament que l'òrgan de govern principal fa una funció merament aprovatòria. Pel que fa a la resta de documents, més relacionats amb la monitorització i l'avaluació (sistema d'indicadors, informes periòdics de seguiment i de resultats, auditories de qualitat i plans d'avaluacions, es detecten una polarització. D'una banda òrgans de govern que al respecte d'aquests documents adopten un rol passiu (en tenen coneixement) i òrgans de govern que adopten un rol actiu (en fan seguiment). Aquesta polarització està bastant equilibrada, llevat del cas dels informes periòdics de seguiment i de resultats en què el paper actiu és clarament més elevat. La funció decisional en base a la informació disponible no és gaire representativa però evidència que en alguns òrgans de govern (una vintena) és marcada. La resta d'intervencions (participació en l'elaboració i cap intervenció) tenen una presència molt reduïda.



Aquestes dades podrien donar peu a la identificació de tipus d'òrgans de govern en funció del rol que adopten davant de la documentació sobre planificació, seguiment i avaluació.

Entre el 70 i el 75% de les persones que han respost el qüestionari consideren que els òrgans de govern de llurs entitats del sector públic adopten de preferència (sempre o la majoria de vegades) un rol més aviat estratègic i monitoritzador/avaluador. En la dimensió d'orientació estratègica, els òrgans de govern traslladen els objectius polítics que representen (articulen una visió clara d'acord amb les polítiques públiques aplicables) i prenen decisions de caràcter estratègic. L'altra funció més freqüent (de l'ordre del 70%) consisteix a fer seguiment i monitorització de la gestió i avaluació del rendiment de l'entitat.

En canvi, els òrgans de govern limiten la seva intervenció en aquelles funcions que poden considerar-se més executives. En la connexió entre la dimensió estratègica i operativa (Orientar les polítiques de l'organització cap a la visió) encara es dona una intervenció rellevant (de l'ordre del 60% de les entitats els òrgans de govern ho fan sempre o la majoria de vegades). Però en les funcions clarament operatives (prendre decisions de caràcter operatiu i control de regles i procediments) la intervenció dels òrgans de govern és molt menor. Sembla lògic que aquestes funcions, tot i que puguin ser supervisades, corresponguin a la direcció executiva.

En el model d'anàlisi també hem volgut explorar fins a quin punt els òrgans de govern de les entitats promouen el rendiment de comptes a la ciutadania. La intervenció de l'òrgan de govern sempre o la majoria de vegades és d'un 50%.

No obstant aquests comentaris, el que resulta rellevant de les dades és el nombre d'òrgans de govern que no exerceixen les funcions estratègica o de monitorització/avaluació (respostes rarament o mai). Aquests òrgans de govern estarien actuant de manera disfuncional (inhibint-se de funcions que els haurien de ser pròpies i que són significatives per a la governança de les entitats).

Els comentaris expressats pels òrgans de govern amb relació a la documentació facilitada per les entitats i detectats per les persones que han respost el qüestionari, tot i que són molt particulars, són indicatius de l'estat de situació i de possibles oportunitats de millora:

- Una línia de comentaris mostra felicitacions, valoracions positives i expressions de satisfacció, la qual cosa denota en general una satisfacció de les expectatives per part d'aquest tipus d'òrgan.
- Una segona línia de comentaris té a veure amb demandes relacionades amb els continguts de la informació:
 - ampliacions i aclariments d'informació
 - l'establiment de nous indicadors de direcció i de gestió
 - la disponibilitat de nivells de desagregació de la informació
 - comparacions
 - valoració d'un comitè científic extern
 - un relat coherent amb la informació quantitativa que vagi més enllà de la presentació de dades
- I una tercera línia té a veure amb demandes relatives a la disponibilitat de la informació:
 - temps suficient per analitzar la informació
 - estructura clara de la informació
 - homogeneïtat en la presentació de la informació per poder comparar entre períodes
 - informació sintètica però alhora s'agraeix el detall.

Sembla que els òrgans de govern demanden informació i assumeixen la responsabilitat d'analitzar-la per prendre decisions informades (tot i que, com hem dit abans, sembla que l'acció decisional no està gaire connectada amb la documentació) i que, en bona part, les entitats satisfan les seves expectatives. Tot i així, s'observen oportunitats de millora referides tant pel que fa als continguts de la informació com a la presentació de la informació.

13. Conclusions principals

Quant al perfil dels responsables executius de les PIA

El 53% no ha tingut experiència directiva prèvia, abans del seu nomenament a l'organització que estan dirigint. I la majoria ha fet carrera interna com a tècnic, en el mateix sector, abans d'arribar a CEO (73,6%). I malgrat rebre sovint formació continuada, aquesta és sectorial, i no directiva, sobre com organitzar millor la gestió i els resultats de la seva organització.

Aquestes dades susciten:

- el risc de pèrdua de talent per la poca dedicació a la formació directiva, en lloc de sectorial
- la idoneïtat en la selecció de directius atesa la manca d'experiència directiva prèvia
- no hi ha generalment moviment en expertise entre diferents sectors, ni experiència prèvia al sector privat

Porten poc temps en el càrrec i bastants dels directius en els darrers dos anys, cosa que suggereix una rotació vinculada a relleus polítics.

Hi ha molt poca presència de dones directives (el 18%) Quan hi són, estadísticament a l'estudi, són més exigents

Quant a la relació entre departaments i les PIA, contracte de gestió i grau d'autonomia

Aquest estudi ha assolit respostes de 201 organitzacions, per part de l'alta direcció de les PIA catalanes (91% taxa de resposta), durant el 2012. Estem parlant d'organitzacions que gestionen aportacions de la Generalitat per una suma de més de 10.000 milions d'euros, que consoliden al seu pressupost, i que malgrat això només el 34% disposen d'un contracte de gestió amb el respectiu departament matriu, a canvi de l'autonomia de gestió de la que gaudeixen.

Aquesta autonomia de gestió, tot i que elevada en general, presenta 4 tipus d'entitats relativament homogenis que, tot i que susciten una anàlisi més aprofundida, mostren que en una bona part dels casos l'autonomia és plena i que en alguns casos és inexistent.

Segons la literatura, la manca del contracte de gestió, o també la manca d'algun dels seus continguts essencials, són riscos per a la bona governança de l'entitat. Sense eina de responsabilització el model de gestió principal-agent perd el seu sentit. Quan existeix el contracte de gestió, l'elaboració d'aquest generalment no s'ha produït fruit d'un diàleg entre Departament i la PIA. Generalment és la PIA qui porta la iniciativa del redactat, i la implicació del Departament és baixa. I a més, només el 61% d'aquestes que sí en tenen, en donen difusió pública de la seva existència o continguts.

Quant a l'orientació a resultats

En general, les entitats tenen instal·lats sistemes de planificació i, pel que fa al seguiment de la gestió, disposen d'indicadors de gestió que, no obstant, es troben poc sistematitzats. En canvi, hi ha poca presència de sistemes d'aprenentatge i de millora contínua (qualitat i avaluació). Els directius, a falta d'indicadors objectius que ho demostrin, tenen una percepció elevada del rendiment de les organitzacions que dirigeixen.

Els resultats referits a orientació al rendiment corroboren, en general, les tesis anglosaxones sobre la dualitat existent en la promoció i la implementació de mesures d'èxit que puguin ser emprades en la governança de les organitzacions públiques⁵³. Aquesta dualitat es basa, d'una banda, en la disponibilitat de mesures del rendiment i, d'altra banda, en l'ús que es fa d'aquesta informació. Una de les diferències importants entre el sector públic de Catalunya i els sectors públics dels països anglosaxons que han servit de font per la majoria dels estudis sobre aquest àmbit, és que a Catalunya les avaluacions són en la seva immensa majoria subjectives, donades per òrgans d'avaluació específics de cada organització, cosa que

⁵³ Julnes, Patria de Lancer, and Marc Holzer. 2001. "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation." *Public Administration Review* no. 61 (6):693-708.



dificulta en gran mesura la comparació del rendiment de les organitzacions públiques. Per aquest motiu, l'esforç ha de ser doble a l'hora de millorar la governança de les PIA de Catalunya: en primer lloc cal objectivar les mesures de rendiment per tal de tenir informació clara de com es desenvolupa cada organització. En segon lloc, tal i com passa als països anglosaxons, cal prestar atenció a com s'utilitza la informació sobre el rendiment de les organitzacions en la seva governança.

Relatiu a la funcionalitat de l'òrgan de govern

Els òrgans de govern desenvolupen la seva tasca en bona part (75%) acompanyats d'òrgans dedicats al seguiment i a la participació. En general reben documentació específica amb informació rellevant i relativament actualitzada sobre el seguiment de l'entitat (tot i que millorable, tant pel que fa al contingut, com a la presentació, com al grau d'actualització) i li dediquen una atenció preferent. Solen adoptar un rol d'orientació estratègica i monitoritzador; en alguns casos adopten un rol merament aprovatori i, en general, i en general defugen entrar en la gestió operativa de l'entitat (terreny propi de la direcció executiva).

Relatiu a la transparència i l'excel·lència

Llevat d'algunes excepcions, no es publiquen dades, ni a les webs dels departaments ni de les PIA sobre els resultats dels indicadors de gestió. Aquesta manca d'informació no permet identificar les organitzacions que excel·leixen, ni esbrinar els factors que provoquen un millor rendiment. I a més la ciutadania queda desproveïda de la principal font d'informació per a avaluar la gestió d'aquestes organitzacions.

Possibles palanques de canvi

S'han detectat tres elements que marquen la diferència pel que fa a la disponibilitat d'informació sobre la gestió de l'organització i la responsabilització davant el seu departament i la ciutadania:

- a) La introducció d'indicadors d'avaluació. Cal destacar aquí el Departament de Salut on es disposa de sistemes de seguiment i avaluació.
- b) L'exigència normativa d'aquesta informació en el moment de la constitució de la nova organització.
- c) La intensitat del seguiment per part de l'òrgan de govern



14. Valoració sintètica

Punts forts	Punts febles
Perfil del directiu	
<ul style="list-style-type: none"> - Percentatge elevat de formació universitària de postgrau - Experiència tècnica de llarga trajectòria en el sector d'activitat - Vocació de servei públic acusada i compromís professional elevat - Preferència per un model d'organització obert i innovador 	<ul style="list-style-type: none"> - Dubte sobre les capacitats directives instal·lades: molta rotació, poca experiència directiva prèvia i poca formació gerencial - Indicis de rotació elevada i de designació vinculada als relleus polítics - Inquietuds per l'entorn de treball - Poca presència de dones
Instrument de concertació d'objectius i resultats	
<ul style="list-style-type: none"> - Vinculació entre normativa i contractes de gestió - Quan hi ha instruments, aquests incorporen els continguts considerats indispensables - Ús generalitzat d'indicadors - Percepció d'utilitat de l'instrument (61%) 	<ul style="list-style-type: none"> - Poca utilització de l'instrument però també una certa desconfiança en la seva utilitat i poca publicitat i transparència. En alguns casos formalisme - 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 - Es qüestionen alguns grups d'entitats segons el grau d'autonomia resulten: les més autònomes per la poca incidència del departament en l'orientació estratègica; les que tenen una autonomia nul·la perquè podrien integrar-se als departamentals. - Elaboració unilateral (entitat o departament) en lloc de compartida
Orientació al rendiment	
<ul style="list-style-type: none"> - Alt nivell de planificacions a curt termini i d'informes de seguiment - Ús documental d'indicadors de gestió diversificats però poc sistematitzats - Ús d'estàndards de referència centrats en fites pròpies i rendiment passat - Acompliment generalitzat dels objectius. - Auto percepció d'assoliment de resultats elevada: 7,9 (sobre 10) 	<ul style="list-style-type: none"> - Hi ha entitats sense planificació estratègica ni sistemes de seguiment de la gestió - 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 - Poca presència de sistemes d'aprenentatge i millora contínua (qualitat i avaluació) - Taules d'indicadors sense sistematitzar. Els estàndards no busquen la comparació amb organitzacions excel·lents - Possibilitat que alguns punts febles s'atribueixin a manca de formació gerencial
Funcionalitat de l'òrgan de govern	
<ul style="list-style-type: none"> - Presència d'òrgans de control i de participació - Facilitació de documentació específica per part de les entitats i rellevància d'indicadors - Els òrgans de govern donen una atenció preferent a aquesta documentació - Priorització dels rols estratègic i monitoritzador i evitació de la gestió operativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Algunes entitats no han reunit el seu òrgan de govern (anys 2011 i 2012) - Les dades dels indicadors continguts a la documentació específica que s'adreça a l'òrgan de govern no estan prou actualitzades - Continguts i presentació d'informació millorables perquè aquests òrgans puguin ser efectius - Preeminència de les funcions aprovatòria i de seguiment - En alguns casos l'actuació pot ser simbòlica i ritual - Poca sensibilitat pel rendiment de comptes a la ciutadania





15. Recomanacions

Recomanacions per àmbits de l'estudi

Perfil del directiu

- 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 incloses plataformes d'intercanvi de coneixements entre aquesta alta direcció
- Desenvolupar mesures de promoció de dones

Instrument de concertació d'objectius i resultats

- Estendre l'ús del contracte programa i instituir-lo amb els elements que li són propis com un element substantiu i no formal, i no crear cap entitat nova sense aquest requisit
- 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 afavoreixin una relació eficaç entre departament i entitat
- Intensificar l'ús de quadres de comandaments integrals, on els departaments i els òrgans de govern disposin d'accés en temps reals als indicadors sintètics més rellevants per avaluar la seva gestió.
- Vincular els objectius de la PIA, amb els del Departament i els del Govern i explicitar terminis.
- Facilitar dades de conjunt sobre la gestió de les PIA, i establir comparatives amb les organitzacions excel·lents, nacionals i internacionals.
- Publicar els contractes de gestió a les web dels Departaments i de les respectives PIA, i compartir amb la ciutadania l'evolució de l'assoliment dels indicadors de gestió.
- 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

Orientació al rendiment

- 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 (possibilitat de les auditories administratives)
- Remarcar els continguts de planificació, seguiment i avaluació en la formació directiva

Funcionalitat de l'òrgan de govern

Pel que fa a l'òrgan de govern, a falta de la segona fase d'aquest estudi on es realitzaran les entrevistes, se suggereix:

- 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

Finalment, a la vista dels reptes i de les oportunitats detectats, es formulen unes recomanacions de caràcter general:

- **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