

3. SISTEMES DE CONTROL I SEGUIMENT

Els **indicadors** de control i seguiment són el sistema clau i més emprat per al control i seguiment dels processos regulars, processos de cicle anual i projectes. Aquests complementen les eines de planificació descrites en els apartats precedents, ja que permeten controlar i fer el seguiment de les activitats clau, dels recursos invertits i dels resultats assolits.



Definició

Els indicadors es defineixen, segons la Fundació Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals (1998) com "Un instrument que permet mesurar i avaluar la gestió pública... Poden definir-se com les unitats de mesura que permeten el seguiment i l'avaluació periòdica de variables clau de l'organització, mitjançant la comparació amb els seus corresponents referents interns i externs".

Aquests indicadors, segons relaten López Camps i Gadea (2001), compleixen dues **funcions**:

- **Descriptiva**: aporta informació sobre una situació determinada o l'estat d'un sistema i, moltes vegades, sobre la seva evolució en l'espai o en el temps.
- **Valorativa**: permet, en comparar amb valors de referència, emetre judicis de valor sobre la bondat o no de l'actuació o la situació avaluada.

També han de complir unes certes **característiques**:



- **Pertinència**: l'indicador expressa un concepte que es vol valorar i manté, amb claredat, aquesta significació al llarg del temps. La pertinència és anàloga al concepte de validesa (absència de biaixos). Significa que l'indicador és adequat per a allò que es vol mesurar (l'activitat o el resultat determinat en els objectius operatius).
- **Objectivitat**: tant la recollida de les dades de base com el seu tractament i càlcul no són ambigus.
- **Univocitat**: les modificacions expressades per l'indicador no permeten interpretacions equívokes. Tothom (treballadors/ores, directius/ives, ciutadania, etc.) l'interpreta igual.
- **Sensibilitat**: la mesura de l'indicador és prou eficaç per identificar variacions petites.
- **Precisió**: el marge d'error de l'indicador és prou acceptable.
- **Fidelitat**: les qualitats de l'indicador es mantenen en el temps i l'espai. Permet la comparació cronològica i entre diferents territoris i situacions.
- **Accessibilitat**: la seva obtenció té un cost acceptable i és fàcil de calcular i interpretar.

Els indicadors definits en el teu àmbit compleixen aquestes característiques?

Així doncs, els indicadors, tal i com s'ha explicat, serviran per descriure i valorar, per exemple, els serveis socials prestats a la ciutadania, l'atenció als/a les usuari/àries de l'Oficina d'Atenció Ciutadana, la tramitació administrativa interna, etc., a partir de l'establiment d'uns nivells de referència que l'àmbit de treball marcarà.

Els **nivells de referència**, tot i que a vegades sigui molt difícil concretar-los numèricament, han de donar resposta a les preguntes següents:

- Quan s’acompleix la característica considerada com objectiu?
- Quan és correcta la característica que es realitza?
- Com s’identifica les desviacions respecte a la característica fixada?
- Com es determina si els resultats són positius o negatius?



Els nivells de referència, els establiran els comandaments, amb el suport del/de la directiu/iva pública/a, a partir del coneixement de la realitat: experiències i dades prèvies (memòries d’activitats), comparació amb altres àmbits i/o organitzacions (*benchmarking* intern i/o extern), i valoracions del futur (directrius polítiques i/o tècniques).

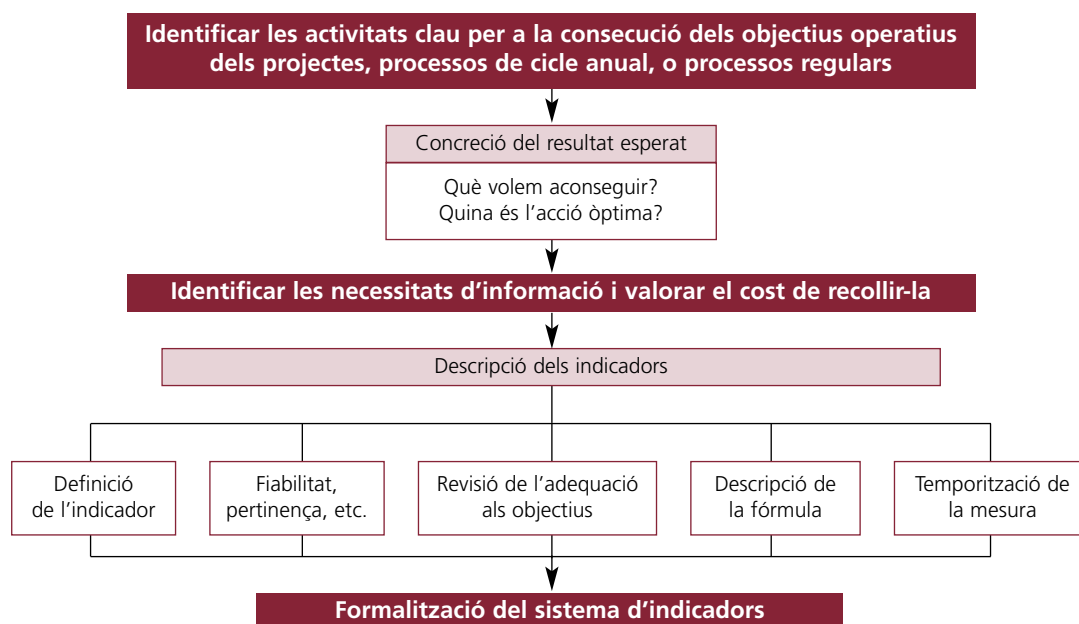
Cal apuntar que, si els objectius definits compleixen el requisit d’èsser quantificats, ja determinen per si mateixos els valors de referència.

3.1. ELABORACIÓ D’INDICADORS

Un cop es té coneixement de què són els indicadors, un s’enfronta a la seva elaboració per tal de poder descriure i valorar la consecució dels objectius operatius predefinits.

El procés d’elaboració d’indicadors respon a l’esquema que s’adjunta al quadre 17:

- Identificació d’activitats clau per a la consecució d’objectius operatius.
- Concreció dels resultats esperats.
- Identificació de les necessitats d’informació i valoració del cost.
- Descripció dels indicadors.
- Formalització del sistema d’indicadors.



Quadre 17. Procés d’elaboració d’indicadors operatius

Identificació d'activitats clau

En primer lloc, cal preguntar-se què es vol mesurar. Concretament, es referència a les activitats clau que permetran assolir els objectius operatius definits per a un procés regular, en un procés de cicle anual o un projecte, els recursos que cal invertir-hi, així com els resultats i l'impacte que es vol assolir.

Així doncs, la pregunta sobre què es vol mesurar anirà enfocada a conèixer:

- La **utilitat social** d'una actuació determinada; per exemple: és útil el programa d'atenció a la dona? O bé què s'ha aconseguit amb la celebració de la Fira del Rovelló?
- Els **resultats assolits** en el desplegament d'un projecte concret; per exemple: el nombre de persones assistents a la fira ha estat òptim? S'ha assolit els percentatges d'assistència al curs de formació en ofimàtica bàsica?
- La **qualitat** en la prestació dels serveis a la ciutadania; per exemple: les hores destinades a la primera acollida de dones en el servei d'atenció són adequades? El servei d'atenció al públic respon a les expectatives de la ciutadania?
- La **adequació del procés** als resultats esperats; per exemple: l'organització de la fira s'ha dut a terme en el temps adequat? La convocatòria al curs de formació s'ha realitzat amb suficient antelació?
- La **inversió** de recursos (econòmics, materials i humans) en una determinada activitat; per exemple: costos del servei d'ajuda a domicili? Inversió d'hores en la tramitació d'un expedient de llicència d'activitats?

En tot cas, cal tenir en compte que els comandaments es centrin en aquells factors que resulten crítics per assolir els objectius. En cas contrari, es pot recollir una informació de control poc rellevant, que no aporta valor afegit i que pot induir a error. Així doncs, caldrà mesurar únicament aquells aspectes que permeten prendre decisions.

Concreció dels resultats esperats



Atenció

Un cop determinat allò que es vol saber, cal establir amb precisió quin és el resultat esperat, és a dir, el nivell de referència: aquell que es considera frontera per valorar la bondat de l'execució.

El comandament ha d'establir uns **nivells de referència** que siguin realment assolibles. Aquests nivells de referència poden expressar-se, per exemple, en termes de/d':

- Unitats de prestació: hores treballades, atencions efectuades, etc.
- Diners: costos de producció de serveis, despeses ordinàries, etc.
- Percentatges.
- Temps consumit.
- Etc.



Els objectius definits et permeten establir els nivells de referència?



Els nivells de referència han de coincidir amb els resultats explicitats en els objectius. La definició de qualsevol objectiu remet, necessàriament, a uns nivells de referència generalment manifestats de forma explícita en la fase de definició dels objectius. Però en algunes ocasions, la quantificació calculada en els objectius no és del tot coincident amb els nivells de referència més adequats per assolir-los i, dissortadament, de vegades els objectius ni tan sols es troben quantificats. En aquests casos, és important explicitar aquesta divergència.

A nivell teòric, doncs, l'objectiu operatiu i l'indicador haurien de tenir la mateixa formalització; en aquest cas, el nivell de referència seria directament el valor marcat per al propi objectiu operatiu.

Identificació de les necessitats d'informació i valoració del seu cost

En tercer lloc, un cop s'ha definit què es vol mesurar i quin és el nivell òptim, s'ha d'aclarir quines són les dades concretes que cal considerar en la mesura; per exemple, el nombre de participants, el grau de satisfacció en una escala de 0 a 10 punts, el nombre de persones que han participat a la fira, etc.

D'acord amb aquesta mesura, s'establirà el procediment de **recollida de dades**, que serà periòdic, així com les fonts d'informació que cal consultar per poder realitzar la mesura.



Atenció

Si el cost de recollir la informació és més alt que el rendiment que se n'extreu, el comandament haurà de reformular la característica que cal mesurar.

Descripció i formalització dels indicadors

En quart lloc, es procedirà a descriure l'indicador de forma clara i concisa; cal verificar que compleix les característiques pròpies dels indicadors (fiabilitat, objectivitat, etc.); es revisarà la seva adequació als objectius; es descriurà la fórmula de càlcul i es concretarà la temporització del càlcul.

Finalment, el comandament podrà finalitzar el procés, construint una taula similar a l'adjunta al quadre 18, a la qual anirà annexant, periòdicament, les dades recollides i, per tant, la valoració de la consecució dels objectius definits.

Activitat	Resultat esperat/ estàndard	Indicador	Fórmula	Temporalització
Delimitar i definir l'activitat a mesurar (de forma clara i senzilla)	Definir el resultat que volem aconseguir (de forma literal i comprensible)	Definir l'indicador (la denominació de la mesura, de la variable)	Descriure la fórmula de càlcul (les poblacions o quantitats de referència, les operacions...)	Definir el moment en què quantificarem i recollirem les dades
Contacte amb municipis per crear punts d'atenció a l'immigrant.	32 contacte per mes.	Nº de contactes realitzats per mes.	$X = \text{N}^\circ \text{ de contactes realitzats per mes.}$	Mensualment.
Grau de satisfacció dels assistents a unes jornades participació ciutadana.	Mitjana de 8 en les valoracions dels assistents al curs.	Mitjana de satisfacció.	$X = \text{Sumatori de valoracions i nombre d'assistents.}$	Al finalitzar la jornada.

Quadre 18. Descripció d'indicadors

3.2. TIPOLOGIES D'INDICADORS



Tots els indicadors de l'execució giren al voltant d'uns pocs conceptes: estructura, economia, procés, resultat, eficàcia, efectivitat, eficiència, impacte, etc. Tot i que molts d'aquests conceptes es superposen entre si i no tenen una interpretació unívoca en el camp de l'Administració Pública.

Aquest problema semàntic i no conceptual pot arribar a entorpir enormement la implantació i l'operativitat del sistema de control.

En aquests casos, cada organització pot optar per una classificació i una terminologia unívoca i acceptada per tots i totes els/les que participen en la producció de serveis, que sigui compatible amb la cultura de l'organització, fugint de discussions més o menys semàntiques.

A nivell teòric, però, els indicadors es poden classificar, per una banda, segons la **dimensió organitzativa** o àmbit i, per altra banda, segons la seva **finalitat**. A continuació, es descriu al quadre 19 les tipologies més emprades.



Segons Donabedian, les tres dimensions sobre les quals ha d'actuar una organització per tal de garantir la seva subsistència són: estructura, procés i resultats.

Podeu ampliar la informació sobre la classificació i la tipologia dels indicadors a través de Fernández Hatre (2004) i de López Camps i Gadea (2001).

Dimensions de l'organització	Finalitats organitzatives
<p>Estructura, indicadors que ens informen sobre la utilització (generació i consum) de recursos i que ens aproximem al cost dels serveis.</p> <p>Sinònims i aproximacions conceptuals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadors de recursos. • Indicadors de mitjans. • Indicadors d'<i>inputs</i> de procés. • Indicadors de l'oferta del servei. • Indicadors de cost. • Indicadors d'economia. • Indicadors econòmics. <p>Què mesuren? Disponibilitat de recursos, oferta de recursos, consum de recursos.</p> <p>Quan s'utilitzen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si interessa tenir informació directa dels recursos. • Si interessa tenir informació d'un procés o projecte que no pot ser valorat directament a partir de les seves activitats o resultats. • Si interessa construir indicadors d'eficiència. <p>Qui els utilitza? Els gestors i responsables directes dels processos i projectes així com les unitats de responsabilitat autoadministrada.</p> <p>Exemples</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número total de professionals d'un servei. • Número de professionals/10.000 habitants. 	<p>Cost/economia, ens informaran sobre els inputs que alimenten l'acció pública.</p> <p>Cal diferenciar entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadors basats en costos fixos. • Indicadors basats en costos variables. <p>Així com també:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadors basats en costos directes imputats a la pròpia unitat. • Indicadors basats en costos directes imputats a una unitat aliena (ex. papereria; gestió econòmica.). • Indicadors basats en costos medials o indirectes. <p>Les magnituds proporcionades per aquests indicadors són les que ens permetran construir els indicadors d'eficiència.</p>

Quadre 19a. Classificació dels indicadors segons la dimensió organitzativa o la seva finalitat (estructura)

Dimensions de l'organització	Finalitats organitzatives
<p>Procés, indicadors que informaran tant del nombre d'activitats que es realitzen com de la seva qualitat; ens informaran de com van les coses abans d'obtenir un resultat definitiu. S'utilitzen quan no és possible utilitzar directament indicadors de resultats.</p> <p>Sinònims i aproximacions conceptuals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadors d'activitats. • Indicadors d'eficàcia. • Indicadors del sistema (eficàcia en funció dels sistemes). • Indicadors d'<i>outputs</i> intermedis. <p>Què mesuren? Quantitat d'activitats realitzades, qualitat de les activitats realitzades, oferta d'activitats, eficiència de les activitats.</p> <p>Quan s'utilitzen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si interessa tenir informació del funcionament de les activitats i processos entesa com a eficàcia del sistema. • Si interessa mesurar el resultat però no es disposen de dades. • Si interessa i és suficient controlar les activitats perquè coneixem perfectament el procés, i la relació entre les activitats i el resultat final. • Si interessa conèixer l'eficiència de les activitats i els processos. <p>Qui els utilitza? Els gestors i responsables directes dels processos i projectes així com les unitats de responsabilitat autoadministrada. Així també, els responsables jeràrquics de les unitats orgàniques de les quals depèn un procés/projecte.</p> <p>Exemples</p> <ul style="list-style-type: none"> • Temps mig en la tramitació d'una RMI. • % d'execució de les obres de condicionament. 	<p>Eficiència (veure taula següent).</p> <p>Eficàcia, ens informaran tant en termes de procés (<i>output</i> intermedi) com en termes de resultats de producció (<i>output</i> finals: <i>outcomes</i>).</p> <ul style="list-style-type: none"> • En funció dels objectius, fa referència al grau de realització dels objectius plantejats. • En funció dels sistemes, fa referència a la capacitat que té l'àmbit per actuar. Es a dir, analitza si el sistema ha funcionat de la manera més adequada per aconseguir els objectius. <p>Exemples Eficàcia de les activitats:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Número de primeres visites d'un centre de serveis socials/mes. • % de primeres visites sobre el total de visites/mes. • Temps mig de visita de seguiment. • Llista d'espera en dies.

Quadre 19b. Classificació dels indicadors segons la dimensió organitzativa o la seva finalitat (procés)

Dimensions de l'organització	Finalitats organitzatives
<p>Resultat, indicadors que informaran sobre l'impacte final de les actuacions en la població, en el territori, en l'activitat econòmica,...ens permetran avaluar el grau de consecució dels objectius.</p> <p>Sinònims i aproximacions conceptuals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicadors d'objectius (eficàcia en funció dels objectius). • Indicadors d'impacte. • Indicadors d'efectivitat. • Indicadors de satisfacció. • Indicadors d'<i>outputs</i> finals. • Indicadors d'<i>outcomes</i>. <p>Què mesuren? Resultats finals concrets, quantitatius i qualitius d'un procés o projecte; l'impacte final sobre tota la població; i, la satisfacció de la població.</p> <p>Quan s'utilitzen?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sempre que es disposi de la informació tècnica suficient; són molt costosos. • Si interessa i no és suficient controlar les activitats perquè no coneixem perfectament el procés, i la relació entre les activitats i el resultat final. • Si interessa conèixer l'eficiència dels processos en relació amb els objectius. • Si un procés o projecte és clau o crític per a la consecució dels objectius globals de l'organització. • Si interessa conèixer l'impacte global sobre tota la població i el seu grau de satisfacció per les característiques del procés/projecte. <p>Qui els utilitza? Els gestors i responsables directes dels processos i projectes així com els alts directius.</p> <p>Exemples</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grau de satisfacció de l'assistència percebuda mensualment. • % de plans d'ocupació finalitzats a 31 de desembre. 	<p>Eficàcia Efectivitat, ens informaran de l'impacte final de les polítiques públiques endegades. Mesuren tant els efectes directes (eficàcia) com els indirectes (repercussions) d'una actuació en tots els sectors de la població.</p> <p>Exemples</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grau de satisfacció dels pares en el procés de matriculació. • Valoració o % de satisfacció sobre el sistema d'ajuts socials municipals. • Número de queixes presentades en un servei/mes. <p>Eficiència, ens informaran si l'impacte de les polítiques es proporcional a la inversió inicial. És a dir, si s'aconsegueixen els màxims valors amb el menor cost. Així doncs, l'eficiència es pot aconseguir de dos maneres:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Millora dels serveis i els resultats. • Reducció dels costos. <p>Existeixen, però, obstacles per a la definició exacte del terme eficiència:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dificultat per establir objectius precisos. • Existència d'una estreta relació entre la gestió i les decisions polítiques. • No sempre es possibles calcular els costos. • No sempre es realitzable la mesura dels impactes. <p>Les crítiques d'aquests autors han de contextualitzar-se en l'entorn de polítiques globals ja que al baixar de nivell aquests problemes són més concrets, tangibles i, per tant, mesurables.</p> <p>Exemples</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cost mig per nen atès a un centre obert. • Cost per usuari del centre de serveis socials/mes.

Quadre 19c. Classificació dels indicadors segons la dimensió organitzativa o la seva finalitat (resultat)

Dimensions de l'organització

Entorn, indicadors que informaran sobre factors externs clau a considerar en el disseny de projectes i processos,... ens permetran mesurar les necessitats socials, la demanda i les expectatives associades a una activitat.

Sinònims i aproximacions conceptuals

- Indicadors estratègics.
- Indicadors de factors externs.
- Indicadors de factors condicionants.
- Indicadors de factors moduladors.
- Indicadors de demanda.
- Indicadors de necessitats.

Què mesuren?

Els factors de l'entorn que poden incidir en els processos, projectes; els problemes i necessitats de la població i la seva evolució; la demanda poblacional i la seva evolució; i les característiques del perfil de les persones usuàries.

Quan s'utilitzen?

- En el moment del disseny de nous processos i projectes, per adequar l'oferta a les necessitats i a la demanda.
- Després de la avaluació en el redisseny.
- En els processos innovadors, quan no hi ha experiència prèvia i es considera que hi haurà resistències importants durant la seva implantació.
- En l'avaluació d'actuacions estratègiques amb un elevat efecte d'entorn.

Qui els utilitza?

Els gestors i responsables directes dels processos i projectes així com els alts directius.

Exemples

- % d'increment de la població immigrada.
- Renda familiar disponible per càpita.

Quadre 19d. Classificació dels indicadors segons la dimensió organitzativa o la seva finalitat (entorn)