
Programa de formació de directius/ives i comandaments
de l'Administració Local

Quadre de comandament integral per a comandaments intermedis

David Sancho



Diputació
Barcelona

Índex

Introducció	4
Competències i objectius.....	6
Mapa conceptual	7
1. Concepte de quadre de comandament integral	8
2. Dimensions d'un quadre de comandament integral a l'Administració Local.....	12
2.1. La perspectiva econòmica	12
2.2. La perspectiva de la ciutadania	13
2.3. La perspectiva dels processos interns	14
2.4. La perspectiva de l'aprenentatge i del creixement.....	15
3. Construcció d'un quadre de comandament integral	18
3.1. Fases d'elaboració del quadre de comandament integral	19
3.1.1. Definició de les línies estratègiques, dels objectius operatius i de les accions	19
3.1.2. Definició de l'arquitectura d'indicadors.....	20
3.1.3. Comunicació de la implantació.....	20
3.1.4. Sosteniment i retroalimentació	21
4. El quadre de comandament per al control de la qualitat de la prestació d'un servei públic municipal	22
4.1. El concepte de <i>qualitat del servei</i>	22
4.2. Factors de qualitat de serveis que cal mesurar mitjançant quadres de comandament..	24
4.3. Característiques dels quadres de comandament de control de la qualitat en la prestació de serveis públics	28
4.4. La participació de les diferents unitats en l'elaboració dels quadres de comandament de control de la qualitat	30
4.4.1. La identificació i el consens sobre objectius i activitats: determinació de factors de qualitat clau	31
4.4.2. Un disseny participatiu de l'estratègia de control a través dels "cercles de qualitat"	32
5. El quadre de comandament i la transparència a l'àmbit municipal: la relació amb les cartes de serveis i l'open data	35
5.1. Quadres de comandament i cartes de serveis	35
5.1.1. Contingut d'una carta de serveis.....	35
5.2. Quadres de comandament i <i>open data</i>	37
6. Concepte i disseny d'indicadors	39
6.1. Concepte d' <i>indicador</i>	39
6.2. Tipologies d'indicadors.....	40
6.2.1. En funció del format de l'indicador	40
6.2.2. En funció del contingut de l'indicador	41
6.3. Característiques dels objectius i dels indicadors.....	43
6.4. Disseny d'indicadors	44

6.5. Selecció definitiva d'indicadors	45
6.6. Validació dels indicadors	47
Síntesi	48
Glossari	50
Per saber-ne més.....	51
Referències bibliogràfiques.....	52

Introducció

Tradicionalment el sistema de control més utilitzat en l'Administració ha estat el jurídic, referit principalment a la legalitat dels procediments i no tant a la seva receptivitat a les demandes i necessitats de la ciutadania. Els controls destinats a comprovar la bona utilització dels fons públics tampoc posen l'accent en l'eficàcia social, és a dir, en els resultats. El fet d'emfatitzar sols els controls formals jurídics i econòmics corre el risc d'augmentar la rigidesa de l'Administració Pública, si no s'hi incorpora altres estratègies de gestió i direcció pública. Cal que els poders públics complementin els sistemes de control amb mètodes que els permetin avaluar la implementació i l'impacte *a posteriori* de les activitats de l'Administració, des del punt de vista de la receptivitat, i garantir informació sobre el resultat dels serveis.



Definició

El quadre de comandament recull de forma sintètica i sistematitzada la informació rellevant sobre la gestió, la realització d'actuacions i el grau d'obtenció de resultats en relació amb els objectius de l'organització, i tot això amb la finalitat que la informació pugui ser usada pel/per la directiu/iva en la presa de decisions.

Cada quadre de comandament ha d'estar dissenyat per recopilar dades sobre aquells aspectes clau amb incidència en la millora d'algun factor de qualitat del servei. Com a instrument de **sistematització de l'estratègia**, el quadre de control ha d'elaborar-se a partir dels tipus d'informació següents:

- La missió, la visió i les línies estratègiques de la corporació a la qual es refereix el sistema de control, és a dir, la raó d'ésser dels seus serveis i els vincles amb les missions departamentals, tot lligant l'acció de govern.
- La identificació d'actors i de condicions d'entorn, en el qual es relacionen tots aquells agents o les entitats vinculats al procés de prestació: usuaris/àries interns i externs, proveïdors/ores de serveis, entitats col·laboradores, grups d'interès, etc.
- La definició d'objectius operatius i de factors de qualitat dels serveis, així com els indicadors que han de recollir la informació sobre aquests factors. Els indicadors han d'anar acompanyats de l'estàndard de referència on es concreta el valor màxim i/o mínim que pot prendre l'indicador.
- A més dels indicadors seleccionats, és convenient que cada quadre de comandament inclogui espais per a **comentaris** de les persones responsables del control, on es pugui incloure:
 - La justificació de les desviacions: justificar de manera concisa i clara totes les desviacions dels indicadors que estiguin fora del rang de l'estàndard de referència.
 - Les activitats no regulars i incidències: activitats rellevants no ordinàries que s'ha dut a terme durant el període controlat i que no tenen un sistema de control propi en no formar part de projectes o processos de cicle.

L'objectiu d'un quadre de comandament integral no és només desenvolupar un conjunt d'indicadors. El seu objectiu és seleccionar-ne, de tot el conjunt d'indicadors que els sistemes d'informació corporatius ofereixen, aquells que són més rellevants o crítics per mesurar cada una de les diferents perspectives que poden orientar les decisions del/de la directiu/iva públic/a.

El quadre de comandament integral no pretén incloure informació de tot el que passa a la institució, sinó sols aquella informació crítica que pugui actuar com a "semàfor" per orientar sobre si aquell aspecte organitzatiu determinat està o no en la "bona direcció".

És una eina perquè el/la directiu/iva pugui identificar àmbits crítics sobre els quals actuar, i sobre què, en el seu cas, farà falta una cerca d'informació i una anàlisi més àmplies.



El quadre de comandament integral ajuda a identificar els elements organitzatius i de gestió més importants en els quals s'ha de centrar l'atenció i els recursos.

El sistema d'indicadors hauria de ser un mitjà per aconseguir implantar programes i desenvolupar polítiques a través d'obtenir *feedback* sobre la seva estratègia d'actuació.

És a dir, vol proporcionar una estructura per a un sistema de gestió estratègica que organitza temes, informació de tota una varietat de processos, cada component dels quals potencia un sistema de gestió estratègic vinculat als objectius polítics de la corporació.

En general, les Administracions Públiques que adopten quadres de comandament integral ho fan per tota una varietat de motius, incloent-hi:

- La clarificació i l'obtenció de consens sobre estratègia.
- Enfocar les iniciatives de canvi en les organitzacions.
- El desenvolupament de capacitats de lideratge en les unitats estratègiques.
- Aconseguir la coordinació i els estalvis en múltiples programes d'actuació pública.

Competències i objectius

El present curs té com a objectiu millorar les competències del/de la directiu/iva públic/a en la definició d'estratègies de gestió pública, en concret potenciant les habilitats per definir processos de gestió d'unitats administratives a partir dels objectius generals que han estat marcats en quadres de comandament, aplicant les prioritats definides, articulant els objectius, les fases de treball, i sostenint els indicadors d'activitat, així com assignant de manera eficaç recursos i responsabilitats.

Per això s'introdueix el concepte de *quadre de comandament integral* a partir del seu origen i marc teòric, s'estudia els seus requeriments i les seves utilitats, i es situa les persones participants en el rol de dissenyadores d'aquest tipus d'eina de gestió. S'analitza també les quatre dimensions que conformen el model bàsic d'anàlisi de l'organització, que són les perspectives:

- Econòmica.
- De la ciutadania.
- Dels processos interns.
- De l'aprenentatge i del creixement.



Atenció

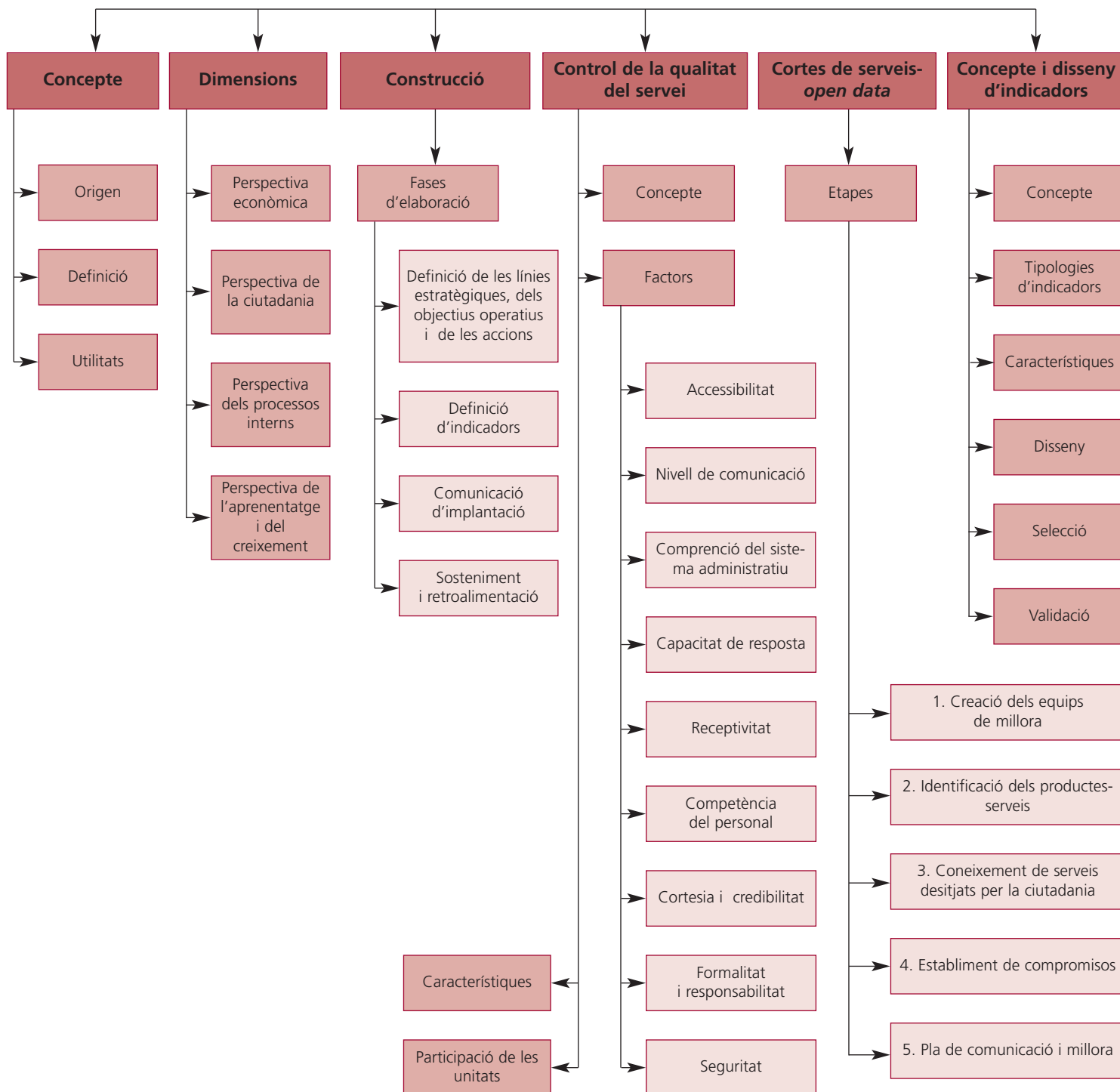
Un dels objectius bàsics del curs és desenvolupar competències i habilitats de gestió per a la utilització dels quadres de comandament com a instruments de mesura de la qualitat de la prestació dels serveis públics municipals.

Per això s'estudia en profunditat els factors de qualitat dels serveis i l'establiment de sistemes per al seu control basats en indicadors. També es relaciona l'ús d'aquesta eina amb altres estratègies de gestió pública com són la generació de cartes de serveis o la implantació d'iniciatives d'*open data*.

Per últim es treballa la selecció i utilització d'indicadors com a instruments prioritaris per al control i per a la presa de decisions i, en especial, s'estudia la relació entre els indicadors i el compliment dels objectius, les tipologies d'indicadors i les metodologies per al disseny de sistemes d'indicadors.

Mapa conceptual

Quadre de comandament integral



1. CONCEPTE DE QUADRE DE COMANDAMENT INTEGRAL

La necessitat de controlar basada en l'anàlisi d'indicadors sobre la implementació i l'impacte de les activitats de les diferents àrees clau d'una organització no és nova.

Ja a principis del segle xx i durant la revolució que la introducció de la direcció científica va suposar, els enginyers de sistemes van desenvolupar quadres de control que combinaven diversos indicadors per mesurar el funcionament de les diferents dimensions organitzatives.

Es pot afirmar que, com a concepte integrat, com a eina de gestió, l'origen del quadre de comandament, el trobem a França, on apareix a meitat del segle passat basat en l'expressió *tableau de bord* que, traduïda literalment, vindria a significar "tauler de comandament o quadre d'instruments".

A partir dels anys vuitanta, el concepte de *quadre de comandament* es transforma i evoluciona en la seva aplicació a les Administracions Públiques, des d'una idea acadèmica a un instrument pràctic de gestió.

Amb el temps, aquesta eina ha passat a tenir una rellevància especial en la introducció de la gestió per objectius.

Un pas més enllà, el trobem amb la incorporació de la noció d'*integralitat* al concepte de *quadre de comandament*.



La combinació d'indicadors financers i no financers és l'element fonamental del quadre de comandament integral, i la base de la seva aplicació en l'Administració Pública a partir de la segona meitat dels anys noranta.



Definició

El quadre de comandament integral (Kaplan i Norton, 1997) va definir-se com un instrument de control i d'ajuda al/a la directiu/iva a la Universitat de Harvard dissenyat pels professors Robert Kaplan i David Norton a principis dels anys noranta.

Aquesta eina sorgia com a crítica dels models de control que fins aleshores eren els predominants a les empreses privades. Fins llavors, al món empresarial, l'objecte de control prioritari eren els temes financers, especialment els vinculats als comptes de resultats, és a dir, es centraven en mesurar les possibilitats d'èxit econòmic (beneficis) de l'empresa.

A diferència d'això, la característica principal del quadre de comandament integral és que intenta analitzar tant els factors financers com els no financers que expliquen el bon funcionament de l'organització.

En la seva aplicació a l'entorn de les institucions públiques, el quadre de comandament integral vol ser un instrument per **mesurar la gestió corporativa**, mostrant-se com una eina efectiva per enllaçar la visió, la missió i l'estratègia de la corporació local amb els objectius operatius de les seves diferents unitats. A més, permet oferir una visió completa de l'organització, configurant-se com un element essencial del sistema d'informació i del de control de gestió, amb la intenció de millorar les capacitats del/de la directiu/iva per prendre decisions.



Definición

Un quadre de comandament integral és un instrument que recull de forma sintètica i sistematitzada la informació rellevant sobre la gestió, la realització d'actuacions i l'assoliment dels objectius d'una organització, amb la finalitat de ser usada pel directiu, especialment en la presa de decisions.

Així, el quadre de comandament integral és una eina vinculada al sistema d'informació, que té com a objectiu ajudar els comandaments a prendre decisions i alinear les unitats vers els objectius estratègics definits per la corporació local (Dodero, 2004). Aquests instruments es dissenyen per a cada institució i recullen indicadors relatius a les línies prioritàries d'actuació, que poden canviar en els diferents moments de la legislatura, fet que mostra la necessitat que siguin **eines de seguiment i control dinàmiques** i vives.



També és possible definir quadres de comandament integral relatius a cada una de les regidories o sectors d'un ajuntament, així com articular-los com a instrument global de monitoratge dels paràmetres bàsics del funcionament d'una unitat orgànica determinada. La clau és que cada quadre de comandament sigui una eina útil per al/a la directiu/iva que l'hagi d'utilitzar: li ha d'aportar **informació dels punts crítics**, sobre la qual recolzar la presa de les decisions de les quals és responsable.

Estan els quadres de comandament de les diferents regidories del teu ajuntament relacionats els uns amb els altres? Creus que els seus indicadors són complementaris per oferir una imatge clara del funcionament organitzatiu i sobre les variables clau del municipi?

Seguint el text del *Manual de disseny de quadres de comandament per a les unitats directives* de la Generalitat de Catalunya (1999), es pot resumir les diverses utilitats que un quadre de comandament pot proporcionar als/a les seus/seves usuaris i usuàries més immediats/ates:

- a) Millora el seu procés de presa de decisions i els facilita aconseguir els resultats desitjats.
- b) Sistematitza els controls de l'organització.
- c) Facilita la comunicació:
 - En sentit ascendent: presentació de resultats, plantejament de noves estratègies.
 - En sentit descendent: comunicació d'objectius, actuacions i delegació de funcions.
- d) Indueix processos de planificació en aquells casos en què aquesta no estigui prou desenvolupada.
- e) Ajuda a comprendre el caràcter interdepartamental de l'Acció de Govern.
- f) Facilita un coneixement ràpid i sintètic dels aspectes essencials de l'organització i del seu entorn: recursos disponibles, actors principals amb els quals s'ha de relacionar, factors clau que convé controlar, fonts d'informació, tendències dels factors clau i de l'entorn, etc.
- g) Serveix com a instrument de diàleg amb els col·laboradors i de descentralització."

Els quadres de comandament integral no recullen de forma completa tota la informació que existeix a l'organització, sinó que resumeixen aquells elements que es considera factors d'informació crítics per alinear els/les directius/ives i les unitats vers la consecució dels objectius fonamentals de la institució.

Per això es pot definir aquest tipus d'eines en diferents nivells organitzatius, i dissenyar així quadres de comandament:

- Per al nivell:
 - “Estratègic”: incorporen la mesura de la direcció política.
 - “Operatiu”: vinculats a objectius de control de la gestió operativa dels diferents serveis.
- Que mesurin el grau de desenvolupament de les activitats ordinàries d'una petita unitat.



La clau és definir-los en funció de la utilitat que han d'aportar als comandaments en cada nivell de responsabilitat organitzativa.

Per tot el que es va apuntant, comença a quedar clar que, per poder estructurar un quadre de comandament integral, és fonamental partir del llistat d'objectius estratègics i operatius de la corporació local, ja que precisament el quadre de comandament respon a la idea de constituir-se com a mecanisme de mesura o control del seu grau de consecució. Vol col·laborar en la millora de l'**eficiència i eficàcia de la funció directiva**, ja que pretén aportar una visió general de l'organització, fet que ha de situar el/la directiu/iva públic/a en una bona posició per a la presa de decisions.

Com es comentava abans, el quadre de comandament integral en la seva versió contemporània és una eina pràctica de gerència pública.



Atenció

Aquest instrument proveeix una estructura d'informació que ajuda a centrar-se en els indicadors de cada procés crític de l'organització, tal com els plans estratègics o plans d'actuació municipals, la distribució de recursos, el pla d'accions operatives, l'aprenentatge, el comportament davant els actors interns i externs o les relacions externes. En això radica precisament el valor diferencial i característic del quadre de comandament, en la seva visió integral, que vol expressar un equilibri entre un enfocament de control basat en l'eficiència i un altre basat en altres elements qualitius com són l'opinió de la ciutadania, la motivació dels/de les treballadors/ores o les capacitats de l'organització per adaptar-se als canvis.

A més, vinculant i relacionant la informació que s'obté de cada un dels indicadors que integren aquesta eina, de forma que es pugui obtenir relacions causals entre el grau d'èxit del funcionament de les diferents dimensions organitzatives (Kaplan i Norton, 2009).

El model de quadre de comandament integral pretén també unir el control operatiu a curt termini amb la visió i l'estratègia a llarg termini de l'organització. Per això es diu que és un instrument que permet oferir una visió completa de l'organització, configurant-se com a peça clau del sistema d'informació i de control de gestió.

Si s'aconsegueix la seva correcta implantació, es propicia la millora organitzativa i una actitud més positiva de les diferents unitats enfront del canvi: en identificar els factors clau de l'èxit de cada unitat i en mesurar el seu acompliment, s'obre la porta a l'acceptació de la reenginyeria i la millora contínua, ja que és més fàcil detectar problemes i procediments que no funcionen.

Com es veurà, el quadre de comandament és també una eina que facilita l'avaluació i la qualificació dels recursos humans, ja que millora la comunicació i el treball en equip i pot, si s'aplica bé, incrementar la motivació i el compromís de les persones, i això és un factor crític per al bon funcionament de l'Administració municipal.



El control de les relacions entre els indicadors que mesuren els factors clau d'èxit facilita la identificació de les oportunitats de millora. Això permet als ajuntaments disposar d'una eina que els incentiva a revisar periòdicament la seva estratègia política i de gestió.

2. DIMENSIONS D'UN QUADRE DE COMANDAMENT INTEGRAL A L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

S'ha mencionat abans que els quadres de comandament han de recollir informació sobre les variables clau del funcionament de la corporació local. En les institucions públiques, s'hi sol donar una major importància als objectius inclosos dins la perspectiva de la ciutadania (creació d'oficines d'atenció a la ciutadania, implantació de models de participació ciutadana, avaluació de la qualitat), i menor pes als resultats econòmic-financers ja que, més que constituir una fi en si mateixa, han d'entendre's com a mitjans per garantir una bona prestació de serveis a la ciutadania.

Així, es pot plantejar diferents perspectives sobre com classificar els factors que es considera crítics per al bon funcionament de l'ajuntament (AECA, 2002). Una d'elles ha estat especialment exitosa a l'hora de definir quadres de comandament integral. Es tracta de diferenciar quatre **grans àmbits** com són:

- L'econòmic.
- El de la ciutadania.
- El dels processos interns.
- El de l'aprenentatge i del creixement.

2.1. LA PERSPECTIVA ECONÒMICA



Implica introduir indicadors sobre el grau de viabilitat econòmica dels serveis municipals, les fonts de finançament i els sistemes de gestió pressupostària. Aquesta perspectiva es refereix a la vinculació dels objectius econòmics i pressupostaris amb l'estratègia política de la institució pública (veure quadre 1 a pàgina següent).

Els objectius financers actuen com a marc o límit econòmic per als objectius polítics i de gestió.

Exemples d'indicadors de mesura des d'aquesta òptica podrien ser:

- El percentatge de pressupost dedicat a cada línia estratègica.
- El grau d'execució pressupostària d'un programa determinat.
- El percentatge de finançament extern d'un projecte concret d'actuació.

Autofinançament de servei	Percentatge d'ingressos associats al servei sobre el cost total del servei. Es pot calcular per a la totalitat dels serveis, per a un grup de serveis o per a un servei individual, en funció de l'interès de l'ajuntament.
Estalvi net	Percentatge de l'estalvi net sobre els ingressos corrents.
Capacitat/Necessitat de finançament	Percentatge de capacitat o necessitat de finançament sobre ingressos corrents.
Saldo de deute financer	Percentatge del total del deute financer sobre ingressos corrents.
Romanent de tresoreria per a despeses generals	Percentatge del romanent de tresoreria per a despeses generals sobre ingressos corrents.
Despesa ambiental	Percentatge de despesa destinada al manteniment del medi ambient i a campanyes de prevenció sobre la despesa total de l'ajuntament.
Transferències de l'Estat	Percentatge de transferències corrents i de capital rebudes de l'Estat sobre el total d'ingressos de l'exercici.

Quadre 1. Exemple d'indicadors de l'àmbit econòmic

2.2. LA PERSPECTIVA DE LA CIUTADANIA



La perspectiva de la ciutadania permet que les institucions públiques identifiquin indicadors clau sobre les opinions i percepcions de la seva ciutadania, però també sobre les seves demandes i necessitats. També els permet controlar de forma explícita el valor afegit que s'articula des dels diferents serveis i que s'adreça a determinats col·lectius de ciutadans/anes (veure quadre 2 a pàgina següent).

La identificació del valor afegit que cal oferir a la ciutadania es converteix així en el factor clau per definir indicadors que mesurin l'impacte d'un servei.

Exemples d'aquesta perspectiva serien indicadors:

- Que valorin el grau de satisfacció de la ciutadania amb determinats serveis (a partir d'escalas d'opinió).
- Sobre la valoració de la ciutadania quant a les prioritats del Pla d'Actuació Municipal.
- Sobre el volum de demanda de serveis.
- Sobre el percentatge de participació de determinats col·lectius.

Renda per capita	Nivell de renda mitjana per habitant declarada en l'IRPF.
Percepció de la ciutadania	Valoració ciutadana, a través d'enquestes, sobre la ciutat com "ciutat per viure-hi i treballar-hi".
Superfície destinada a vianants	Núm. de metres lineals de superfície municipal destinats a zones per als/a les vianants per habitant.
Satisfacció de la ciutadania	Resultats de l'enquesta de satisfacció de la ciutadania amb els serveis socioculturals.
Valoració del servei d'atenció a la ciutadania	Resultats de l'enquesta de satisfacció de les persones usuàries del Servei d'atenció a la ciutadania.
Consultes	Núm. de consultes rebudes en Atenció a la ciutadania. L'ajuntament pot optar per un seguiment individualitzat en funció del mitjà utilitzat: telèfon, web o atenció en oficina.
Queixes respostes	Núm. de queixes presentades per la ciutadania resoltes. L'ajuntament pot optar per un seguiment individualitzat en funció del mitjà utilitzat: telèfon, web o atenció en oficina.
Suggeriments	Núm. de suggeriments realitzats per la ciutadania.
Pàgina web	Valoració de la pàgina web per part de la ciutadania.

Quadre 2. Exemple d'indicadors de l'àmbit de la ciutadania

2.3. LA PERSPECTIVA DELS PROCESSOS INTERNS

Aquí ens referim tant a indicadors de volum en relació amb expedients, temps de tramitacions, qualitat de les resolucions, factors de cost de cada fase del procediment, càrregues de treball en persones i unitats com a l'eficiència en la utilització dels recursos materials. Com es veu, la perspectiva del procés intern intenta analitzar els procediments i les activitats clau que l'organització ha de focalitzar per satisfer les necessitats del funcionament de la corporació local. Es tracta d'una perspectiva interna la mesura de la qual és necessària per assegurar la consecució d'objectius finalistes (veure quadre 3 a pàgina següent).



Des d'aquesta perspectiva es pot incloure en el sistema de control indicadors sobre el grau d'execució dels procediments crítics relatius als diferents processos institucionals.

Nivell d'utilització del servei ... de núm. d'usuaris del servei ... de l'any	L'ajuntament pot concretar aquest indicador per als serveis no obligatoris sobre els quals vulgui fer un seguiment especial.
Expedients mediambientals sancionadors	Núm. d'expedients mediambientals sancionadors, en abocaments a xarxa de clavegueram, emissions industrials, etc.
Cost del servei ... de cost del servei/Núm. de persones usuàries	Resultats de l'enquesta de satisfacció de la ciutadania amb els serveis socioculturals.
Durada mitjana de les obres públiques	Percentatge de desviació de la durada real de les obres respecte a la durada programada.
Activitats formatives	Núm. d'hores de cursos organitzats per a aturats/ades i promoguts des de l'ajuntament.
Assistents a les activitats formatives	Núm. de persones assistents als cursos organitzats per a aturats/ades.
Tràmits gestionats en Atenció a la ciutadania	Núm. de tràmits que es realitza en Atenció a la ciutadania.
Tràmits per Internet	Núm. de tràmits amb l'ajuntament que la ciutadania pot realitzar per Internet.
Temps de resolució	Temps mitjà d'espera de la ciutadania per a la resolució de les consultes. Es calcula per mostreig. L'ajuntament pot optar per un seguiment individualitzat en funció del mitjà utilitzat: telèfon, web o atenció en oficina.

Quadre 3. Exemple d'indicadors de l'àmbit del procés intern

2.4. LA PERSPECTIVA DE L'APRENTATGE I DEL CREIXEMENT

Els indicadors de control que es configura des d'aquesta perspectiva analitzen el grau de motivació dels recursos humans, la seva implicació i la capacitat d'aprenentatge que té l'organització municipal per adaptar-se al canvi. Aquests elements proporcionen la infraestructura bàsica per assegurar la sostenibilitat del sistema de gestió, que té com a pilars fonamentals els **recursos humans** i la **innovació**. Aquí s'inclouen, per un costat, l'anàlisi de les capacitats dels/de les empleats/ades, la seva motivació i satisfacció, així com la de la retenció del capital intel·lectual o de la productivitat del/de la treballador/a. Per altra banda, també s'estudia les capacitats dels sistemes d'informació per garantir la innovació en els sistemes de treball i com la identificació de les opinions de treballadors/ores i ciutadania sobre el funcionament de l'ajuntament acaba o no generant propostes de millora i de canvi (veure quadre 4 a pàgina següent).

Hores de formació	Hores destinades a la formació per empleat/ada municipal.
Empleats/ades que reben cursos	Percentatge d'empleats/ades de l'ajuntament que reben cursos sobre el total d'empleats/ades. L'objectiu també es pot establir per serveis.
Cobertura dels cursos de formació	Núm. d'empleats/ades que assisteixen per primera vegada a un curs de formació.
Nivell de satisfacció de les persones assistents als cursos	Resultat de l'enquesta de valoració dels cursos.
Grau de compliment del pla de formació	Percentatge d'actuacions formatives desenvolupades sobre el total d'actuacions programades.
Equips de millora	Núm. d'equips creats en l'ajuntament per a la millora de la comunicació i coordinació.
Índex de participació en els equips de millora	Percentatge de persones participants en els equips de millora sobre la plantilla total.
Coneixement de l'organització i la seva activitat	Valoració del coneixement de l'organització i del seu funcionament per part del personal (enquesta).
Sessions informatives i de participació del personal	Núm. de sessions destinades a informar el personal i/o sol·licitar la seva participació.).
Assistents a sessions informatives	Percentatge de persones assistents a sessions informatives sobre la plantilla total.
Índex d'absentisme	Percentatge d'hores de baixa del personal total sobre hores totals del calendari laboral del global del personal.
Satisfacció de l'empleat/ada	Resultat de l'enquesta de satisfacció de l'empleat/ada.

Quadre 4. Exemple d'indicadors de l'àmbit de l'aprenentatge i del creixement

Els objectius establerts en els àmbits anteriors identifiquen punts clau o crítics que l'organització municipal pot tenir en compte i mesurar per tal de garantir un bon sistema de prestació de serveis i per vincular l'operativa de la gestió amb els objectius polítics de la corporació.

El disseny del sistema d'indicadors que configuren aquestes quatre àrees serà desenvolupat en un apartat posterior, però ara cal emfatitzar que el punt de partida és enllaçar els factors clau d'acció interna amb els objectius (i els sistemes de mesura) de l'estratègia política. L'enllaç pot aconseguir-se mitjançant la descomposició de les línies polítiques en els objectius estratègics, i aquests, al seu torn, desglossant-los en les diferents activitats i els processos que són necessaris escometre per a la seva consecució.

Per aconseguir la visió global, integral del funcionament municipal, els indicadors sobre aquestes activitats i aquests processos han d'incorporar informació crítica dels quatre àmbits anteriors. Això és així perquè aquestes quatre perspectives responen a l'existència de relacions causa-efecte entre les unes i les altres.



Com utilitzaries aquestes quatre perspectives per ordenar el conjunt d'indicadors d'un dels quadres de comandament d'una de les unitats de gestió del teu ajuntament? Creus que aquest tipus de classificació pot ser útil per identificar noves àrees de monitoratge?



Atenció

Només si es disposa d'uns bons recursos (sistemes, persones, organització, aliances, gestió econòmica), serà possible desenvolupar els processos d'una forma excel·lent, de manera que es satisfacin les expectatives de la ciutadania i, d'aquesta forma, com efecte final, aconseguir impacte, canvi social, és a dir, un resultat determinat de valor per a la societat (Aparisi, 2008).

Està molt estesa la falsa creença que, per aconseguir un objectiu, n'hi ha prou amb establir-lo, però desgraciadament això no és així. L'establiment d'objectius ha d'anar acompanyat d'un pla de control, ja que, per avançar des de la situació actual fins al nivell assenyalat com a objectiu, durant el termini establert, es necessita una força de canvi a partir de mesures correctores o accions de millora. Per això, un quadre de comandament busca identificar relacions causa-efecte que estableixin una conseqüència entre el que s'ha de fer i els resultats que s'espera obtenir i que puguin expressar-se en una declaració del tipus "si es fa X, llavors s'aconseguirà Y".

Per exemple, si s'estableix un sistema de manteniment preventiu, podrà aconseguir-se reduir el temps d'inactivitat de la instal·lació esportiva municipal per avaries o problemes d'infraestructura. L'indicador de resultat, en aquest cas, serà una xifra representativa del temps actiu de la instal·lació, però haurà de fer-se explícita la forma d'aconseguir-lo mitjançant l'avaluació d'indicadors tècnics relatius a l'aplicació d'un pla de manteniment d'infraestructures.



Aquests indicadors que mesuren la forma d'aconseguir els objectius estratègics es centren sobre el com, o sigui, quines són les activitats que és necessari realitzar per desenvolupar l'estratègia, per després poder mesurar el què, és a dir, la demostració dels resultats aconseguits.

D'aquesta forma s'aconsegueix, a més, comunicar clarament el significat dels objectius estratègics als/a les treballadors/ores involucrats/ades en el seu desenvolupament.

Un bon quadre de comandament integral ha d'incloure, com es veurà més endavant, una selecció adequada de resultats (indicadors efecte) i d'inductors de l'actuació (indicadors causa) relacionats tots ells amb l'estratègia de l'organització.

3. CONSTRUCCIÓ D'UN QUADRE DE COMANDAMENT INTEGRAL

Un quadre de comandament ha de posar en evidència els resultats de l'organització que no s'ajustin als límits establerts per als nostres objectius i advertir sobre aquells paràmetres que es mouen en zones delimitades com de "risc", assignant les responsabilitats conseqüents i facilitant la comunicació entre els diversos agents implicats en la decisió.



Atenció

Un quadre de comandament integral compost per un nombre d'indicadors excessiu pot fer confusa l'estratègia i produir una dispersió perjudicial dels esforços organitzatius. S'aconsella no superar els set indicadors per cadascuna de les diferents perspectives que es vulgui analitzar i alhora es considera correcte un nombre total aproximat al voltant de vint-i-cinc o trenta indicadors.

Cal destacar el grau de vinculació directa que ha d'existir entre les activitats i les funcions que les diferents unitats realitzen i el resultat dels indicadors, amb la finalitat d'incrementar la motivació entre els/les responsables, ja que poden identificar el fruit de la implantació de millores en els resultats que apareixen reflectits als indicadors. La comunicació i la participació del personal en el disseny i l'execució del sistema d'indicadors predisposa el/la treballador/a a l'acceptació del quadre de comandament i el/la motiva a involucrar-se en les accions per al seu desenvolupament eficient.

Per això, cal recordar que és important:

- La informació sobre la posada en marxa del sistema d'indicadors com a eina de progrés per a l'organització i no com a element sancionador.
- La informació actualitzada i transparent sobre els resultats obtinguts i l'evolució dels indicadors.
- L'esforç per fer comprensibles els indicadors al personal involucrat.

3.1. FASES D'ELABORACIÓ DEL QUADRE DE COMANDAMENT INTEGRAL

Cada corporació pública és única i ha de seguir el seu propi camí per construir un quadre de comandament integral, però es pot descriure un pla de desenvolupament típic i sistemàtic que engloba diferents fases bàsiques.

3.1.1. Definició de les línies estratègiques, dels objectius operatius i de les accions

En primer lloc, es determina les característiques de la institució o unitat respecte de la qual s'ha d'articular el quadre de comandament (Carrasco *et al.*, 2005). Es defineix els seus elements estratègics: missió, visió, objectius i línies estratègiques per arribar als objectius.



La definició de l'estratègia política i la seva plasmació en un pla d'actuacions és indispensable per poder establir després els indicadors de gestió que orientin sobre el grau de consecució d'aquests objectius.

El quadre de comandament ha d'integrar-se al procés de planificació i pressupost de la institució, és a dir, de cada objectiu estratègic, haurà de "penjar"-ne un o més programes de desenvolupament i un pressupost vinculat que permeti assegurar recursos humans i materials per acomplir el que es pretén. Amb això, s'estarà en disposició d'avaluar i l'eina del quadre de comandament permet fer-ho.

Així, i en segon lloc, un cop consensuades la missió, la visió i les línies estratègiques, és necessari identificar els principals processos d'actuació i els seus punts clau. A partir d'aquí ja es pot definir els objectius operatius a curt termini, enquadrats dins de l'estratègia establerta. La descripció de processos i la identificació d'actors i punts clau pot ser un bon suport per identificar i completar la definició d'objectius. Els objectius operatius han de ser concrets i mesurables (quins resultats es vol assolir: què, quant, quan, com). Han d'estar referits a unitats o responsables concrets. Dels objectius operatius es pot passar a definir les actuacions específiques que les unitats han de desenvolupar per aconseguir-los. Les actuacions també han de ser mesurables i concretes i alhora vinculades a responsables determinats. Definit això, serà fàcil identificar amb claredat quina és la informació (quins són els indicadors) que es necessita per saber si allò que s'està duent a terme porta o no als objectius desitjats.



S'ha de determinar quines són les decisions que es pren en cada nivell i qui són les persones que prenen aquestes decisions. Això possibilitarà articular diferents quadres de comandament relatius a cada nivell organitzatiu, però vinculats entre ells en relació amb la identificació de les línies estratègiques que són objecte de mesura.

Cada nivell organitzatiu té diferents reptes i, en cadascun d'ells, hi ha persones que prenen decisions sobre diferents problemes.

El quadre de comandament ha de ser útil per al/la directiu/iva que l'ha de fer servir, per la qual cosa una mateixa institució pot desenvolupar-ne en funció del nivell de cada unitat implicada, però tothom ha de prioritzar les mateixes estratègies basant-se en l'elecció de sistemes d'indicadors que mesurin les variables que estratègicament es consideri claus en cada moment de la legislatura.



Atenció

El quadre de comandament integral no és un document únic vàlid per a tots els estaments de l'organització, sinó que es pot elaborar diferents quadres, adaptats a cadascun dels departaments o nivells de decisió de l'entitat. La direcció ha de coordinar les activitats dels departaments recollint al seu quadre de comandament una síntesi dels objectius i indicadors específics de cada àrea d'actuació.

3.1.2. Definició de l'arquitectura d'indicadors

Un cop definits els objectius operatius i les accions, és possible identificar els indicadors que millor poden informar sobre el grau de consecució de l'estratègia i dels objectius establerts (Ministerio de Economía y Hacienda, 2007). Més endavant es dedicarà un apartat específic al disseny i a l'establiment d'indicadors, però ara ja es pot avançar que la clau d'un bon sistema d'indicadors és que realment mesurin el grau d'acompliment dels nostres objectius, és a dir, que no donin informació d'altres àmbits. Això sembla obvi, però es habitual trobar quadres de comandament integral que no recullen les variables clau que permeten controlar els processos d'actuació i el seguiment de la gestió. La selecció d'indicadors que han de formar part del quadre de comandament ha de recollir allò fonamental per informar el/la directiu/iva responsable, i ha d'estar pensada en un format de presentació que, entre d'altres característiques, faciliti la seva comprensió.



Creus que, en el teu ajuntament, hi ha un bon disseny de la missió, la visió i les línies estratègiques de cada una de les àrees o regidories? Estan vinculats els programes operatius de cada Unitat a les prioritats establertes en les línies estratègiques?

En el quadre de comandament per a l'alta direcció de la corporació, la selecció d'indicadors ha de ser de caràcter general, informant sobre les estratègies polítiques clau que engloben tota l'organització. A partir dels nivells organitzatius inferiors, els indicadors s'han d'encadenar de forma vertical d'acord amb els processos organitzatius dels quals cada nivell és responsable. Per això, han d'estar clares les responsabilitats de cada unitat i de cada un dels comandaments (cosa que no sempre és té clara dins l'organització municipal).

Un dels elements clau per aconseguir una bona selecció de l'arquitectura dels indicadors que cal utilitzar en cada nivell és de nou involucrar les diferents unitats en aquesta selecció. Això facilitarà l'acceptació posterior de la relació entre la consecució de resultats amb incentius salarials, de formació o de carrera professional. Per a l'elecció dels indicadors concrets, és aconsellable també la comparació amb altres corporacions públiques similars en mida i pressupost.

3.1.3. Comunicació de la implantació

L'elaboració del quadre de comandament implica un esforç de comunicació addicional al normal: totes les seves etapes, el seu disseny, la seva construcció i el seu ús és un procés educatiu molt valuós (Audit Commission, 2004). Sol afirmar-se erròniament que, una vegada que s'ha dissenyat i implantat l'aplicatiu sobre el qual "correrà" el quadre de comandament la feina ja està feta. O sigui, que la simple comunicació dels indicadors que formen un quadre de comandament integral dóna lloc que els components de l'organització disposin d'un programa d'actuació complet amb directrius clares per al futur. Però això no es així.

Sovint els/les directius/ives i el personal empleat creuen conèixer l'estratègia de la corporació local, però cadascun la interpreta a la seva manera, aplicant els seus propis criteris i interessos en el desenvolupament d'uns objectius tal vegada poc clars. Això obliga a la direcció a dissenyar i executar un complet sistema de presentació inicial i de comunicació contínua dels objectius i la metodologia del nou sistema de control, amb la finalitat que la visió de l'estratègia es desenvolupi d'una forma consensuada i conjunta. La **comunicació** ha de ser precedida d'una oportuna socialització de la nova eina i aquesta s'aconsegueix mitjançant una campanya de màrqueting intern basada en la formació. La **instrucció** de les persones no sols transmet coneixements sinó que activa **conductes**.



Ha de fer-se visible un lideratge directiu que promogui la implicació del personal, a fi que les unitats entenguin clarament que el quadre de comandament és l'instrument mitjançant el qual seran valorades les activitats dels grups i de les persones.



Atenció

El reforç formatiu sobre una eina nova, com pot ser un quadre de comandament, ajudarà a que es produeixi un alineament dels/de les empleats/ades vers les perspectives estratègiques que han estat enunciades, i desenvoluparà la capacitat dels individus d'orientar-se cap a la millora operativa en el seu servei concret.

La presentació i l'explicació del quadre de comandament ha de ser intensiva, però adaptada al llenguatge de qui l'ha de rebre, tenint en compte que són moltes vegades els/les empleats/ades de base els que més poden fer pel desenvolupament de l'estratègia de l'ajuntament.

En les organitzacions basades en la prestació de serveis, com són les corporacions locals, s'oblida amb freqüència que la ciutadania sol ser atesa pel personal empleat amb remuneracions inferiors, amb menys formació i que es troba, a més, molt allunyat dels nivells polítics directius on s'enuncien els principis estratègics i els objectius operatius. Això vol dir que cal comunicar amb cura, ja que un indicador no sempre tindrà una plena significació per a tot el personal de l'organització, per la qual cosa serà necessari explicar adequadament cadascun d'ells als agents l'actuació dels quals mesurarà l'indicador.

3.1.4. Sosteniment i retroalimentació



El sistema d'indicadors ha de ser nodrit per diferents fonts d'informació. A l'hora de dissenyar els indicadors, s'haurà d'identificar la unitat o persona responsable d'assegurar que la font d'informació (usualment, una base de dades) estigui actualitzada de forma correcta. Això implica una feina i un sistema de coordinació que caldrà preveure i programar. La **transparència del sistema de fonts dels indicadors** i de la seva gestió és un nou element clau per generar confiança en aquesta eina per part de les unitats que l'apliquen (Cook, 2004). Aquest element és encara més rellevant si es vincula el resultat de les mesures dels indicadors a incentius positius o negatius per a les diferents unitats.

La manca de transparència genera desconfiança i pèrdua de legitimitat de l'eina com a instrument per alinear les unitats vers un objectiu.

Per exemple, si s'estableix incentius per objectius de gestió com disminució del temps de tramitació de determinats expedients, ha de quedar clar com es mesura aquests temps, qui fa la mesura, d'on es treu la informació i com i quan aquesta és "bolcada" en el sistema d'informació.

4. EL QUADRE DE COMANDAMENT PER AL CONTROL DE LA QUALITAT DE LA PRESTACIÓ D'UN SERVEI PÚBLIC MUNICIPAL

El concepte de la *qualitat* neix vinculat a la idea de la feina "ben feta", en la fabricació de béns i productes. Això va dur, en una primera etapa, a considerar la qualitat com la millora dels processos de producció en conformitat a unes especificacions establertes. Posteriorment, sorgeix la idea de qualitat com "adequació a l'ús". Els productes no només havien d'estar ben fets, sinó que havien d'adequar-se de la millor forma possible a la utilització prevista per a ells.

El quadre de comandament pot representar en si mateix una metodologia específica per acompanyar la introducció de la perspectiva de la qualitat en els processos de gestió pública, ja que la seva base fonamental es troba en la clarificació i l'apreciació de l'estratègia i la seva correcta traducció en un conjunt coherent d'indicadors.

Per exemple, si un ajuntament vol desenvolupar un model normalitzat del tipus ISO, haurà d'establir una estratègia i realitzar una avaluació dels seus processos i de la satisfacció de la ciutadania. Doncs bé, el quadre de comandament l'obliga, a més, a planificar i controlar els seus resultats i els seus processos d'aprenentatge i de creixement i a considerar la política, no com unes frases retòriques, sinó com a timó que dirigeixi el progrés de l'organització. Si després l'ajuntament decideix afrontar l'aplicació d'un model d'excel·lència del tipus del model europeu de qualitat EFQM, la implantació anterior del quadre de comandament li facilitarà enormement la feina, atès que els models no són contradictoris sinó complementaris, i l'estratègia no es trobarà indefinida sinó que es convertirà en l'eix principal de la gestió.



Aquesta noció d'adequació és la base del concepte de *qualitat* que s'aplicarà a l'anàlisi dels serveis: en aquests, l'important és l'adaptació de la prestació als requeriments dels/de les usuaris/àries amb l'objectiu de "satisfer" les seves necessitats (OCDE, 1991).

4.1. EL CONCEPTE DE QUALITAT DEL SERVEI

El concepte de qualitat està vinculat a la idea de "satisfacció de necessitats", i té un caràcter dinàmic en la mesura que les expectatives de servei i les necessitats en si varien d'uns/unes usuaris/àries a altres al llarg del temps. Això obliga que els processos d'actuació d'una organització de serveis hagin de ser millorats de forma continuada per poder garantir la seva qualitat i adaptació a les demandes canviants dels seus usuaris (Grönroos, 1994). En parlar de *qualitat en els serveis públics*, s'està fent referència a aquest **procés continu de millora de l'actuació administrativa**, que permeti:

- Una adaptació constant a les necessitats de la ciutadania.
- La detecció dels problemes de gestió i la recerca de solucions.
- La prevenció d'errors en totes les àrees funcionals de l'organització.
- La participació del personal en la recerca de fallides en l'actuació i en el disseny d'estratègies de millora.
- La implantació d'un sistema de control que permeti el seguiment del funcionament administratiu.

L'estudi de la qualitat dels serveis que subministra el sector públic és una condició indispensable de bona gestió. La seva anàlisi ha de ser permanent de manera que permeti identificar i millorar els processos bàsics de la prestació, i adaptar-los a les expectatives dels/de les seus/seves destinataris/àries. Per a la consecució d'aquest objectiu, cal aconseguir que la totalitat del personal, en qualsevol àmbit organitzatiu, es trobi compromès en l'assoliment de la qualitat del servei prestat. En alguns casos, com més endavant es desenvolupa, aquesta implicació pot motivar-se mitjançant sistemes de participació, com és el cas de la constitució de grups per al desenvolupament de cartes de serveis, o a través de polítiques d'incentius vinculats als nivells de qualitat que prèviament hagin estat consensuats per l'organització.

Quan s'aborda temes referits a la qualitat d'un servei públic, s'ha de tenir en compte que existeix un fort component subjectiu en la seva valoració per part de la persona usuària (Berry i Parasuraman, 1993) tant en el moment de valorar si la prestació que rep és o no de qualitat, com sobre el concepte mateix de qualitat del servei.



Definició

La qualitat, en termes de la ciutadania, s'entén com comparança entre les expectatives que té respecte al servei (prèvies a l'ús) i la realitat que percep en el moment de la prestació.

Les **expectatives** es generen a partir de diverses circumstàncies, com són:

- Les necessitats del/de la ciutadà/ana.
- La informació rebuda a través d'altres usuaris i experts en el tema objecte del servei.
- Les comunicacions i la informació publicitària del servei.
- Les experiències anteriors en aquell servei públic o en altres similars.
- Les alternatives al servei a través d'altres tipus de prestacions.
- La percepció del seu paper en el servei, o el grau de participació en el servei que ha de rebre.
- Els factors situacionals i conjunturals del/de la ciutadà/ana.

D'altra banda, el **servei percebut** té a veure amb el tracte dispensat a l'usuari/ària en la seva interacció amb el personal prestador del servei, i amb el grau de resolució de les demandes que el/la ciutadà/ana plantejava davant l'Administració.

Així, en la valoració subjectiva de la qualitat, hi intervenen expectatives i percepcions reals. Parasuraman, Zeithaml i Berry (1993) van formular un model de qualitat de servei en el qual subratllaven cinc **problemes de disfuncions entre expectatives i percepcions**, com a causes de "fallides" en el disseny de la qualitat d'un servei; aquests cinc problemes típics són:

- Diferències entre les expectatives de l'usuari/ària i la percepció de la direcció de l'organització: la direcció no sempre percep correctament el que els/les usuaris/àries d'un servei desitgen o la seva forma de valorar els components del servei.

Així, els administradors d'un centre de formació del personal de l'ajuntament poden pensar que el funcionariat jutja els serveis del centre per la qualitat de les instal·lacions i, no obstant això, aquests poden valorar més aspectes relacionats amb la capacitat docent del professorat i l'aplicabilitat de l'aprenentatge.

- Diferències entre la percepció de la direcció i les especificacions de qualitat del servei: la direcció pot no fixar especificacions de qualitat, o pot donar-se el cas que aquestes siguin confuses.

Per exemple, la direcció d'una unitat d'atenció a la ciutadania pot intentar que les trucades telefòniques siguin respostes en menys de quatre tons, però no establir un sistema d'indicadors que faciliti el control d'aquest punt.

- Diferències entre les especificacions de qualitat del servei i la seva prestació real: en moltes ocasions no s'arriba als nivells de qualitat previstos per qüestions operatives, com la falta de recursos, la mala formació del personal, el clima laboral, la mala assignació de les càrregues de feina, etc.

Seria, per exemple, el cas d'intentar que un servei prestés una resposta ràpida i amable a la ciutadania, sense que hi hagués un nombre suficient de personal o que aquest estigués "desbordat" per les demandes dels/de les usuaris/àries.

- Diferències entre la prestació del servei i les accions de comunicació externes: les expectatives de la ciutadania es configuren a través de la publicitat que rep del servei. Si la realitat de la prestació no respon al comunicat en els missatges publicitaris, s'augmenta la sensació de falta de qualitat.

Per exemple, seria el cas de la publicitat de la creació d'un servei d'atenció a través d'Internet, i que aquest, per falta de previsió de la demanda, estigués sempre saturat.



- Diferències entre la percepció del servei i el servei esperat: quan ens trobem davant d'alguna de les diferències anteriors, es produeix una disfunció entre el que la ciutadania espera i el que realment acaba rebent. Aquí és quan es genera la valoració negativa sobre la qualitat del servei.

Creus que la perspectiva de l'orientació de la qualitat dels serveis és la preponderant en el disseny i la configuració dels processos de prestacions del teu ajuntament?

4.2. FACTORS DE QUALITAT DE SERVEIS QUE CAL MESURAR MITJANÇANT QUADRES DE COMANDAMENT

El tema de les expectatives i percepcions introdueix en la necessitat d'analitzar quins són aquells factors de qualitat més demandats per part de la ciutadania. Una primera aproximació clàssica és la d'Eiglier i Langeard (1989) a través de la qual és possible distingir quatre grans grups de factors que incideixen en la qualitat d'un servei, és a dir, elements que aporten al servei:

- **Tangibilitat:** el disseny i la configuració dels locals de prestació, els equips, el mobiliari, els materials d'ús, etc.
- **Fiabilitat:** la capacitat tècnica del personal en el desenvolupament de la prestació, la seva habilitat per realitzar el servei.

- **Capacitat de resposta:** el disseny d'uns processos de gestió ràpids i flexibles, adaptables a les característiques de les demandes de l'usuari/ària.
- **Seguretat:** l'atenció mostrada pel personal i la credibilitat que inspira a l'usuari/ària.

En l'estudi de Parasuraman, Zeithaml i Berry (1993), s'hi analitzava la importància relativa d'aquests quatre grups de factors per als/a les usuàries de serveis. A través d'enquestes es determinava que el criteri més valorat era el de la fiabilitat, seguit per la capacitat de donar una resposta adaptada a la demanda. En tercer lloc, es situaven els aspectes relatius a la seguretat i al contacte amb el personal empleat i, finalment, els temes relacionats amb els elements tangibles del servei.

Es podria, per aprofundir en el tema, intentar realitzar una sistematització conceptual en la qual apareguessin els factors de qualitat principals que poden definir-se com a criteris clau de **valoració del servei públic per part de la ciutadania**. Aquests serien:

- Accessibilitat al servei.
- Nivell de comunicació.
- Comprensió del sistema administratiu.
- Capacitat de resposta flexible i ràpida.
- Receptivitat del servei.
- Competència del personal que presta el servei.
- Cortesia i amabilitat del personal.
- Credibilitat en la prestació del servei.
- Formalitat i responsabilitat del servei.
- Seguretat en la prestació i qualitat dels aspectes tangibles.

L'accessibilitat al servei

El servei ha de ser **fàcil** de localitzar, en els **llocs i horaris** convenients, amb poc temps d'espera o accessible a través de sistemes de telecomunicació a la disposició de l'usuari/ària. Així, s'ha de tenir en compte l'accés físic (situació de les oficines), els materials i la supressió de barreres físiques (instal·lacions per a les persones discapacitades o oficines d'atenció al públic que permetin un fàcil diàleg entre ciutadà/ana i funcionari/ària); l'accés temporal (hores d'obertura adaptades als horaris laborals de la població); l'accés cognoscitiu (instruccions, formularis o comunicacions fàcilment comprensibles) i l'accés amb un mínim cost econòmic.

El nivell de comunicació

L'Administració sol utilitzar un llenguatge complex, pensat no per a la ciutadania mitjana sinó per a l'especialista administratiu/iva. En conseqüència, una bona estratègia sobre la qualitat del servei ha de preveure la simplificació del llenguatge, tant en els procediments com en les comunicacions amb la ciutadania (Chias, 1995). Ara bé, atès que el llenguatge intern de l'Administració està subjecte a certs requisits jurídics, la seva simplificació no pot ser total. Per tant, s'ha de considerar que els punts de contacte amb el públic tinguin també el rol de "traductors" del llenguatge intern de l'Administració al nivell de llenguatge que utilitza la ciutadania.

Quan es planifica una acció d'informació administrativa, ha de tenir-se en compte les característiques educatives de les persones destinatàries d'aquesta informació.



La comunicació ha d'ajustar-se a les necessitats de la ciutadania, així com al context de les polítiques que pretenen aplicar-se.

La comprensió del sistema administratiu

Una de les conseqüències de l'augment del nombre i de la complicació de les tasques administratives és la dificultat per a la ciutadania d'entendre el funcionament administratiu. És possible actuar sobre aquest aspecte millorant la informació, creant procediments més senzills o mitjançant la reorganització i simplificació de processos. És important que la ciutadania sàpiga qui és la persona encarregada dels seus problemes, és a dir, que conegui el/la responsable del seu expedient, la persona a la qual adreçar-se per obtenir una prestació o per queixar-se. Així, per intentar que l'Administració sigui comprensible, una de les estratègies és determinar amb claredat les responsabilitats i les competències, cuidant la transparència del funcionament administratiu. La capacitat relativa de la ciutadania per assimilar la informació administrativa té una gran influència sobre l'equitat i la igualtat de tracte (OCDE, 1991).

Capacitat de resposta flexible i ràpida



La ciutadania demana que l'Administració satisfaci les seves necessitats reals, concretes, particulars. En moltes ocasions, els serveis es conceben basant-se en la interpretació de les necessitats pels/per les responsables polítics i polítiques o en les relacions entre aquests i els grups d'interès. Cal evitar oblidar la veu del/de la ciutadà/ana en el moment que s'adopta les decisions que l'afecten. Els processos administratius han de poder ser prou flexibles per adaptar el seu contingut a les variacions entre les demandes particulars de la ciutadania.

La capacitat de resposta ha de ser, al seu torn, ràpida i amb el mínim cost per a l'usuari/ària del servei.

Receptivitat del servei

La sensació de receptivitat de la prestació augmenta per a la ciutadania si aquesta pot **participar activament en els processos de definició del servei** (OCDE, 1991). Des del punt de vista de la ciutadania, aquesta participació li produeix una sensació de responsabilitat en les gestions i li permet vetllar perquè l'Administració satisfaci les seves demandes.

Competència del personal que presta el servei



La capacitat tècnica dels recursos humans al servei de l'Administració és un factor fonamental per a transmetre a la ciutadania una prestació de qualitat.

Aquí, s'ha de recordar la necessitat de planificar la formació dels recursos humans de forma adaptada a les característiques de les competències del lloc de treball.

És necessari que el personal empleat posseeixi les habilitats i el coneixement requerit per ocupar aquell lloc de treball que li ha estat assignat.

Cortesia i amabilitat del personal



Atenció

La tasca del personal de contacte amb la ciutadania com a garant de la qualitat de la prestació és fonamental, ja que és el que la presta de forma directa, és a dir, el que “crea” el servei. El tracte humà amb l'usuari/ària del servei és un factor clau en l'estratègia de qualitat.

És imprescindible que el personal empleat siguin amable, respectuós i considerat amb el/la ciutadà/ana. Aquest ha de sentir que el seu cas no és un més, sinó que se li ofereix un tracte personalitzat, i que els problemes que planteja importen realment a l'Administració.

Credibilitat en la prestació del servei



La credibilitat en l'actuació pública s'aconsegueix a través del respecte a una sèrie de principis: el tracte igualitari, l'equitat o la professionalitat en la gestió dels assumptes públics. L'indicador vàlid per avaluar aquest factor és el grau de confiança que inspira, d'una banda, el personal empleat de contacte i, per l'altra, la imatge institucional de l'organització administrativa.

Aquests deu factors constitueixen una bona base de partida per avaluar la satisfacció de l'usuari/ària del servei. A partir d'ells, es pot establir un sistema de control, mitjançant la definició d'un conjunt d'indicadors que aportin informació sobre la percepció i la qualitat tècnica que tenen en el servei cadascun d'aquests factors.

Formalitat i responsabilitat del servei

El servei ha de prestar-se amb consistència i precisió, evitant arbitrarietats i responsabilitzant el personal d'objectius concrets d'actuació. El concepte de *responsabilitat* és molt valorat per la ciutadania, acostumada en moltes ocasions a no identificar qui és l'encarregat de la tramitació de l'expedient que l'afecta. Cal evitar la tendència burocràtica d'elevat les responsabilitats sobre l'acció administrativa cap al nivell jeràrquic superior. En contrapartida, ha de donar-se al personal la capacitat de decisió i els recursos suficients per poder organitzar la seva estratègia de gestió.

Seguretat en la prestació i qualitat dels aspectes tangibles



La prestació del servei ha d'estar exempta de perills o riscos innecessaris per a la ciutadania. Aquí juguen un paper rellevant els criteris d'**ergonomia** i d'**adaptació a persones discapacitades** de les instal·lacions administratives. De la mateixa forma, cal intentar que, en la mesura del possible, els aspectes tangibles com mobiliari o materials utilitzats en el servei, projectin la seva qualitat.

Creus que es podria establir de forma general un ordre de prelación o d'importància entre els darrers deu criteris de qualitat? O bé aquest ordre de prelación depèn del servei concret de què s'estigui parlant?

4.3. CARACTERÍSTIQUES DELS QUADRES DE COMANDAMENT DE CONTROL DE LA QUALITAT EN LA PRESTACIÓ DE SERVEIS PÚBLICS

El disseny d'un quadre de comandament de control de la qualitat assegura la informació que es necessita per a la millora dels factors de qualitat de la prestació, d'acord amb el nivell d'oportunitat i de rellevància de cada moment decisiu. D'aquesta manera, els/les responsables de la gestió poden comptar amb una informació completa sobre la situació i l'evolució dels aspectes que incideixen en la consecució dels objectius establerts per l'organització, d'una manera fiable.

L'establiment de sistemes d'indicadors fa possible la realització d'un seguiment dels objectius de qualitat en els serveis públics, permetent dur a terme una "quantificació" d'aquesta qualitat, d'acord amb les diferents dimensions de l'execució del servei.



Definició

En aquest context, un indicador pot definir-se com un estadístic que proporciona una informació rellevant sobre alguna característica relativa a la qualitat de la prestació dels serveis públics, sense perjudici que s'inclougi en els indicadors altres aspectes que interessin en la gestió dels serveis, com poden ser els aspectes d'eficiència i economia.

També poden definir-se indicadors de qualitat dels serveis públics, combinant dimensions quantitatives i qualitatives, precisament per controlar la relació existent entre ambdós aspectes. La mesura d'aquesta relació al llarg del temps pot proporcionar un tipus d'informació rellevant sobre la situació d'una organització i del seu entorn, en relació amb la provisió d'un servei públic.

Quines podrien ser les característiques dels quadres de comandament de control de la qualitat en la prestació d'un servei públic determinat? A continuació se'n comenta algunes importants.

L'adequació del quadre de comandament a la finalitat de l'anàlisi de la qualitat

Els quadres de comandament han d'estar directament relacionats amb els objectius que els serveis públics volen aconseguir. Aquests objectius poden ser de qualitat, d'eficàcia, d'eficiència, d'economia, o d'una altra dimensió. Els indicadors han de ser dissenyats conceptualment, de manera que puguin mesurar aquells aspectes clau de qualitat que es consideri prioritaris. Han de poder mesurar cadascuna de les dimensions esmentades, podent-se crear indicadors complexos, que abasten dos o més aspectes del servei. A més, els indicadors han d'aportar informació significativa sobre el factor de qualitat que considerin, i han de ser rellevants a l'efecte de concretar els resultats del sistema de control.

La referència del quadre de comandament a un període temporal

Els resultats que reflecteixin els indicadors es refereixen a un període de temps determinat. És important que es tingui aquest aspecte en compte, ja que els sistemes d'indicadors necessiten un manteniment i una actualització permanents per ser útils a la gestió dels serveis públics. Així, els seus resultats fan sempre referència a les activitats que es du a terme en un període de temps determinat.

La claredat i la mesurabilitat dels indicadors

Els indicadors inclosos en el quadre de comandament han d'estar dissenyats i definits utilitzant un llenguatge tan clar i simple com es pugui. La finalitat d'això és la facilitació de la seva comprensió i lectura, de cara a la promoció del seu ús en la gestió dels serveis. Això requereix que els **indicadors** compleixin amb les següents **característiques**:

- Els indicadors han de definir-se de forma pragmàtica, de tal manera que sigui possible l'obtenció de dades sobre els mateixos. Aquestes dades podran obtenir-se, bé de forma directa, a partir de sistemes interns d'informació de la pròpia Administració pública, bé a través de fonts externes.
- El procediment d'obtenció de les dades i el seu mètode de mesura ha de ser el més senzill possible, no només per promoure la seva comprensió i el seu ús per part dels decisors públics, sinó també per tal de garantir una adequada relació d'eficàcia i de cost, en relació amb els objectius considerats.
- Cadascun dels indicadors ha de respondre a un concepte que es desitgi mesurar. Cada indicador ha de dur associada una clara definició dels criteris que han dut a la seva creació.

La fiabilitat i l'oportunitat dels indicadors inclosos en el quadre de comandament

Es diu que un indicador és *fiable* quan la probabilitat que el seu valor es correspongui amb la realitat és elevada. És a dir, quan l'anàlisi de la realitat que resumeix el valor de l'indicador coincideix en major mesura amb aquesta realitat. Per això, el procediment d'obtenció de dades sobre l'indicador ha d'estar ben estandarditzat, per poder justificar la fiabilitat de l'indicador.

La possibilitat de realitzar comparances entre els indicadors

Els valors obtinguts per als indicadors han de ser, en la mesura del possible, comparables en el temps i/o en l'espai. Aquesta comparança ha de poder realitzar-se tant d'un indicador en moments temporals diferents, com de diversos indicadors referits a llocs de prestació diversos.

4.4. LA PARTICIPACIÓ DE LES DIFERENTS UNITATS EN L'ELABORACIÓ DELS QUADRES DE COMANDAMENT DE CONTROL DE LA QUALITAT

Si hi ha alguna àrea en què és clau la participació de les diferents unitats administratives en l'establiment d'un sistema d'indicadors de control, és en l'àmbit de la qualitat, ja que cal definir quins són els factors de qualitat que els/les usuaris/àries dels serveis valoren en major mesura i per això el coneixement i l'experiència de les unitats de línia és un factor crític. Cal clarificar quines són les peculiaritats del servei públic que es presta i de l'entorn on aquest es dona.



Atenció

La participació té com a objectiu, a més, instaurar el quadre de comandament com a eina acceptada per totes les unitats de l'ajuntament i això suposa el seu enriquiment en promoure la vinculació de les polítiques de prestació amb els objectius particulars de cada unitat.

Aconseguir una **autèntica participació** implica seguir en major o menor mesura tres **etapes**:

- La primera fase de l'elaboració d'un sistema d'indicadors de qualitat ha de partir d'una discussió oberta entre els diferents comandaments intermedis amb el personal tècnic i els/les professionals de la prestació directa d'aquest servei. Aquest procés de discussió ha de ser, com diem, obert i creatiu, fomentant l'aportació d'idees sense censura. Aquesta etapa és fonamental per al disseny d'un bon sistema d'indicadors de qualitat, ja que el seu èxit resideix en la utilització de la informació en mans de tots els agents que instrumenten el servei.
- En una segona fase, es desenvolupa les activitats necessàries per construir el sistema d'informació. El disseny del sistema ha d'adaptar-se a la tipologia del servei. Així, per a les activitats periòdiques, serà necessari construir quadres d'indicadors i gràfiques de seguiment regular, mentre que, per a les activitats anuals i singulars, el seu seguiment i control s'efectuarà mitjançant tècniques més específiques que permetin conèixer si les activitats s'executen en els terminis fixats, i amb els estàndards de qualitat esperats.
- Finalment, ha de garantir-se l'actualització i el manteniment del sistema d'indicadors. Això es realitza per mitjà d'un petit equip de recursos humans a qui s'encarregui tal activitat, equip en el qual seria bo que s'integressin representants dels diferents nivells de jerarquia i de les diferents àrees implicades en la prestació. Aquest grup de treball pot estar format per un/a coordinador/a i un reduït equip d'analistes. La seva funció és tant ajudar els/les directius/ives en el disseny inicial dels quadres d'indicadors, com ajudar els/les gestors/ores dels serveis a recollir la informació necessària que formarà part del sistema d'informació.



Quantes experiències de participació en l'establiment de sistemes de control de la qualitat recordes que s'hagin portat a terme al teu ajuntament? Com les valores? En què van fallar o encertar?

A continuació s'estudia aquestes etapes de treball.

4.4.1. La identificació i el consens sobre objectius i activitats: determinació de factors de qualitat clau

Els comandaments han de consensuar amb els/les responsables de línia dels serveis i amb el personal tècnic que els gestionen quins són els factors de qualitat clau per a aquelles activitats que són desenvolupades en la prestació.

Un obstacle en aquesta activitat és l'absència de clarificació dels objectius estratègics i operatius del servei. Per evitar una indefinició d'objectius que pot obstaculitzar els esforços d'identificar factors de qualitat relacionats, és aconsellable partir de l'elaboració d'un llistat exhaustiu de les possibles activitats que pugui realitzar en relació amb aquell servei en concret. Per a això, ha de segmentar-se totes les activitats relacionades amb la prestació del servei públic, de manera que es contempli el cicle complet del servei. La finalitat de la definició de les etapes del servei és facilitar la identificació posterior dels factors de qualitat de cadascuna de les etapes de prestació, partint de la perspectiva de la ciutadania.



Una cosa tan senzilla com aquesta requereix un seriós procés de discussió i de consens.

En segon lloc, cal definir de forma conjunta quins són els factors de qualitat que la ciutadania valora més per a cada etapa del servei. Els factors de qualitat (es pot prendre com exemple el model que es suggereix en l'apartat anterior), s'hauran d'avaluar a través d'indicadors, això és, definits en variables quantitatives o en paràmetres qualitius que indiquin la qualitat d'un determinat factor amb referència a un servei específic.

Així, per exemple, els factors referents a la qualitat del servei, com la informació, la personalització i la humanització, solen analitzar-se mitjançant indicadors de satisfacció. D'altra banda, per a l'estudi dels factors de qualitat referents a la dimensió temporal del servei (rapidesa, regularitat, puntualitat, etc.) s'utilitza indicadors de procés amb formats quantitius.

Sempre que sigui possible, és aconsellable introduir tant **indicadors interns** (de procés o d'estructura), com **indicadors externs** (de satisfacció de l'usuari/ària), per tal de poder realitzar comparacions (López i Gadea, 1995). No és tan important generar un gran nombre d'indicadors, sinó construir un sistema d'indicadors realment operatiu. És aconsellable en un inici centrar els esforços de millora en pocs indicadors senzills, que representin les prioritats reals del servei.

De l'etapa anterior, se n'obté una selecció d'indicadors dels quals és necessari determinar els estàndards corresponents i atribuir la responsabilitat del seu acompliment a un lloc de treball o a una unitat de treball.



Atenció

Convé recordar la diferència entre factors de qualitat, indicadors de qualitat i estàndards de qualitat:

- Els factors de qualitat d'un servei són els aspectes rellevants que fan que l'usuari/ària que utilitza el servei en concret percebi la seva qualitat.
- Els indicadors de qualitat són les formes de mesura de variables identificades, a través de metodologies quantitatives o paràmetres qualitius que registren un determinat fenomen, considerat justament "indicatiu" d'un factor de qualitat.
- Un estàndard de qualitat és un valor esperat per a un determinat indicador. Així, l'estàndard és el valor de referència per fixar objectius. És fonamental identificar estàndards de referència realistes i centrats en les prioritats de millora del servei.

Únicament amb una anàlisi específica de cada fase del servei es pot identificar els factors, els indicadors i els estàndards de qualitat més adequats.

4.4.2. Un disseny participatiu de l'estratègia de control a través dels "cercles de qualitat"

Com s'està comentant, l'establiment d'un sistema de control de qualitat requereix la implicació de tot el personal de l'organització. Per aconseguir aquest objectiu, existeixen estratègies de foment de la participació interna, una de les quals és la generació de cercles de qualitat.



Definició

Es tracta de la creació de grups de discussió més o menys estables que incorporen membres de diferents àrees i nivells jeràrquics de l'organització, i que estudien i proposen quins han de ser els factors clau per a la millora de la qualitat de la prestació del servei, així com els indicadors més pertinents per tal de valorar-los.

L'èxit del funcionament dels cercles de qualitat depèn essencialment que tot el personal els accepti i s'hi integri. Per això, és necessari, de manera prèvia, informar sobre els objectius d'aquesta iniciativa, així com de les motivacions de la decisió d'iniciar aquest tipus de procés, de les regles de joc intern i de les metes i finalitats esperades. Cada tema de discussió o debat pot ser tractat per un mateix grup o per grups diferents, formats per una desena de persones, entre les quals cal situar un/a director/a o coordinador/a i un/a animador/a de grup.



Es poden incloure en cada cercle de qualitat grups professionals de diferent base formativa, per tal d'incentivar l'intercanvi d'opinions des de diferents perspectives.

Així, una **composició** tipus d'un d'aquests grups de treball estaria composta per participants:

- "Tècnics", que coneguin i dominin bé el conjunt dels elements del problema que es tracta.
- "Aliens" al problema, que impedeixin als tècnics fer prevaler únicament les seves opinions.
- "Decisors", que després puguin dur a la pràctica les mesures proposades.



És important que el/la director/a del grup i l'animador/a estiguin formats especialment en mètodes i tècniques d'animació de grups i en anàlisis i resolució de problemes.

El pas següent és establir diverses sessions de treball que es fan perdurar al llarg del temps i que seran útils tant per a la definició del quadre de comandament com per a l'avaluació de la seva implementació i del seu seguiment.

El desenvolupament del treball en el **grup de qualitat** ha de seguir un conjunt d'**etapes**:

1. **Formulació:** dedicada a l'anàlisi de les causes del problema. Aquesta fase pot desenvolupar-se en més d'una jornada de treball.
2. **Recerca d'idees creatives:** l'ajuda de tècniques que estimulin la creativitat pot incentivar el grup a produir propostes noves
3. **Anàlisi:** a través de l'estudi de l'enregistrament de la fase anterior, es prioritza les millors alternatives d'acció que han aparegut en el cercle de qualitat.
4. **Avaluació:** consisteix a avaluar la viabilitat de les propostes a partir de les limitacions lligades al problema tractat, ja siguin tècniques, financeres, jurídiques o polítiques.

El treball dels grups ha d'aportar un conjunt de propostes plasmat en la redacció d'un **informe final**. Els directors dels diversos cercles de qualitat són els responsables de coordinar les propostes generades en els diferents cercles de qualitat, tenint en compte:

- Les **propostes**:
 - Característiques de les propostes definitives en relació amb els factors de qualitat i els indicadors.
 - Els problemes previstos en la implementació del sistema d'indicadors.
- El **programa d'actuació**:
 - La definició de responsables de la implementació i retroalimentació del quadre de comandament.
 - Els sistemes tecnològics de recolzament.
- **Altres consideracions:** aspectes no relacionats amb els problemes analitzats que hagin aparegut en el treball en grup.



Atenció

Les conclusions globals de la iniciativa dels cercles de qualitat s'han de presentar als comandaments intermedis i superiors. És aconsellable que assisteixin també a aquestes trobades un o dos representants dels membres dels grups per mantenir l'estratègia de participació. L'objectiu d'aquestes reunions és consensuar quines són les propostes que es prioritza i el seu calendari d'execució. La implementació de l'estratègia d'implantació del quadre de comandament com a sistema de control ha d'involucrar els membres dels grups de treball que van proposar accions específiques, ja que són els que millor coneixen les seves possibilitats d'aplicació. Finalment, és important que durant el període en el qual s'estén tot el procés, la comunicació establerta entre els agents dels cercles de qualitat i el conjunt dels membres de l'organització sigui fluida.

5. EL QUADRE DE COMANDAMENT I LA TRANSPARÈNCIA A L'ÀMBIT MUNICIPAL: LA RELACIÓ AMB LES CARTES DE SERVEIS I L'OPEN DATA

Un quadre de comandament integral no és una eina de curt abast temporal ni d'un sol ús per a un cert temps, ja que segueix proporcionant avantatges permanents a la gestió fins i tot en el cas que s'adopti un nou model de gestió determinat o el vigent sigui substituït per un altre més modern o més complet. De fet, el quadre de comandament integral està compost per indicadors i aquests han estat utilitzats tradicionalment a fi de planificar i controlar l'administració de les institucions públiques, amb independència dels models o sistemes de gestió adoptats en aquestes. A més, són útils per nodrir altres eines i estratègies d'innovació a l'àmbit públic, entre les quals volem destacar en aquest moment la definició de cartes de serveis i l'aposta per l'*open data*.

5.1. QUADRES DE COMANDAMENT I CARTES DE SERVEIS



Definició

Les cartes de serveis són un document on es recull els compromisos de qualitat o de gestió que poden així ser avaluats per part de la ciutadania. Es tracta doncs de documentació que l'Administració Municipal elabora per fer conèixer a la ciutadania els serveis que se li ofereix, i els nivells de qualitat que en pot esperar segons un sistema d'indicadors que recull aquelles variables de qualitat que es considera clau. Volen ser l'expressió concreta d'un "contracte" que s'estableix entre l'Administració i les persones que utilitzaran els seus serveis i, per això, esdevenen un instrument per a la millora continuada i al desenvolupament de la qualitat dels serveis.

Per a l'elaboració d'una carta de serveis, es útil partir dels indicadors de gestió presents en el quadre de comandament d'aquell servei, ja que això garanteix la retroalimentació dels indicadors continguts a la carta.

5.1.1. Contingut d'una carta de serveis

Una carta de serveis compta amb la informació que es descriu tot seguit:

- Informació de caràcter general i formal:
 - Dades identificadores i finalitats de la unitat que presta el servei (missió, objectius, marc de referència formal).
 - Relació dels serveis prestats i atributs mínims que ha de tenir el servei per identificar-lo (destinataris/àries, clientela, procés de suport, estabilitat i continuïtat, competència).
 - Expectatives concretes de les persones usuàries en relació amb els serveis.
 - Inventari de formes de col·laboració/participació de la ciutadania.
 - Formes de presentació de queixes, suggeriments i d'opinions.



- Compromisos de qualitat oferts:
 - Nivells de qualitat que s'ofereix actualment, amb indicadors de qualitat.
 - Sistemes d'assegurament de la qualitat (avaluació dels indicadors).
- Informació complementària:
 - Adreces postals, telefòniques i electròniques.
 - Mitjans d'accés i de transport.
 - Identificació del servei responsable de la carta.
 - Altres dades d'interès sobre l'organització i els seus serveis.

Per elaborar cada carta de serveis, s'ha de constituir un equip de treball format per persones que participen directament en la prestació dels serveis, al qual es podran afegir persones d'altres sectors que directament o indirecta incideixen en aquests serveis.

Les etapes que s'ha de seguir per elaborar la carta són les que es descriu a continuació.

Etapa 1. Creació dels equips de millora

La persona responsable del projecte proposarà qui formarà part de l'equip de millora, atenent a criteris de **representativitat, capacitat i transversalitat** (entre 6 i 10 persones). Aquests equips permeten la participació del conjunt de l'organització en la resolució de problemes i en la recerca de solucions i bones pràctiques. La missió d'aquests equips és sensibilitzar, formar, avaluar i, en definitiva, fer avançar l'organització pel camí de la innovació i la qualitat.

Etapa 2. Identificació dels productes o serveis prestats

S'haurà d'elaborar un catàleg dels productes o serveis més significatius que s'ofereix a la ciutadania, ordenats pel nivell d'incidència.

Etapa 3. Coneixement del nivell de servei que desitja rebre la ciutadania

Es tracta d'esbrinar quines són les expectatives raonables per oferir un nivell de servei que les satisfaci o, si és possible, que les superi. Caldrà ser capaç de posar-se en el lloc de les persones perceptores, per la qual cosa, i segons les característiques del servei, es podrà fer servir enquestes, grups focals, qüestionaris al personal que intervé en la prestació del servei, etc.

Etapa 4. Establiment de compromisos de servei i elaboració de cartes

Com a resultat de les etapes anteriors, s'haurà identificat els nivells de qualitat amb què es presta actualment els serveis i el grau d'atenció que haurien de rebre les persones destinatàries o clients/clientes de cada servei. En aquest punt cal definir els estàndards o **indicadors de qualitat** que l'ajuntament es compromet a mantenir davant la ciutadania, a partir d'una selecció dels indicadors vigents en el sistema d'informació o en els quadres de comandament sectorials.

L'incompliment dels compromisos de servei ha de donar lloc a respostes que poden anar des d'una explicació, o una disculpa formal, fins a altres tipus de reparacions quan l'incompliment suposi un perjudici evident per a la ciutadania. Quan no sigui possible, s'haurà d'establir les respostes i la manera de fer-les efectives. És important assegurar la garantia de seguiment i control dels compromisos de la carta, amb un quadre de comandament específic per a ella.

Etapa 5. Pla de comunicació de les cartes i millora contínua

La difusió de les cartes de serveis ha de ser homogènia, coherent, i tan àmplia com sigui possible, perquè arribi a totes les persones potencialment interessades en els serveis afectats, com a usuàries o com a treballadores públiques. La comunicació interna ha d'anar a càrrec del grup que ha elaborat la carta de servei, el qual exposarà als diferents actors interns el contingut i l'abast de la carta de serveis.



Cada any s'hauria d'avaluar el grau d'acompliment dels compromisos establerts; revisar els continguts, i procurar la millora progressiva.

Les cartes de serveis no tenen, en cap cas, una finalitat en elles mateixes, sinó que són un instrument per a la millora contínua de la qualitat dels serveis i la satisfacció de la ciutadania.

5.2. QUADRES DE COMANDAMENT I OPEN DATA



Definició

L'*open data* és una filosofia i una pràctica que requereix que certes dades, entre les quals hi ha els indicadors de control del seguiment de l'acció pública, siguin de lliure accés per a tothom, sense limitacions tècniques o legals.

En el sector públic, tenir accés a les dades de l'Administració garanteix la transparència, l'eficiència i la igualtat d'oportunitats a l'hora de crear valor. La transparència perquè es pot consultar i tractar dades que vénen directament de les fonts oficials, l'eficiència perquè ciutadania i organitzacions poden crear serveis de forma més ajustada en col·laboració amb l'Administració; i la igualtat d'oportunitats perquè l'accés és el mateix per a tothom.



Atenció

Si es vol oferir a la ciutadania informació transparent sobre els sistemes de gestió, un bon punt de partida és tenir sistematitzada la informació sobre els diferents serveis basant-se en sistemes de control i indicadors organitzats en quadres de comandament.

Això pot facilitar posar en mans de la ciutadania informació privilegiada perquè valori d'una forma crítica el funcionament de l'Administració Municipal. Fer això suposa a vegades una difícil aposta política vers la transparència i la responsabilitat, però, sense dubte, és un element clau per augmentar la legitimitat de l'acció pública i millorar les capacitats d'escrutini democràtic en mans de la ciutadania.

La Comissió europea considera que les dades públiques han de ser reutilitzades, tant per la ciutadania com per les empreses, ja que això, a més de transparència, suposa un motor al desenvolupament de la societat. Per aquest motiu, han legislat a favor, amb la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic, que transposa la Directiva 2003/98/CE del Parlament Europeu i del Consell.

Una primera iniciativa significativa a Catalunya en aquest sentit és el projecte "Dades Obertes Gencat", que ha seguit l'"Open Data Euskadi" i tot sembla indicar que l'Administració Local, en especial el nivell municipal està posicionant-se també en aquesta aposta vers la **transparència**. Es pot revisar alguns dels principals arguments i beneficis, a favor de tal obertura:

- **Drets de la ciutadania:** allò que és públic, pagat amb impostos públics, ha d'estar a l'abast del públic.
- **Transparència i legitimitat democràtica:** en la mesura que les dades que inspiren la gestió pública són obertes i avaluable per qualsevol, es pot avaluar millor l'acció política i administrativa. Un/a ciutadà/ana amb més coneixement sobre el seu entorn és un/a ciutadà/ana que pot tenir més criteri i participar amb més qualitat a l'esfera pública.
- **Interoperabilitat** i, per tant, major eficàcia i eficiència, entre les administracions públiques: avui dia la norma és que cada administració, i sovint cada servei dins d'ella, tingui la seva pròpia base de dades, no interconnectada amb les del servei o de l'administració veïna. La interoperabilitat quant a aplicacions i bases de dades és l'excepció, i necessita la definició d'estàndards i formats de dades comuns, anomenats estàndards. L'obertura de les dades facilitarà, es diu, l'adopció d'estàndards oberts.
- **Increment exponencial de la generació de coneixement sobre el territori i la població:** un cop obertes les dades tothom pot analitzar-les i extreure'n beneficioses conclusions i orientacions per a la gestió del territori (la ciutat en el nostre cas). Universitats, investigadors acadèmics, consultores, institucions educatives i culturals tenen la possibilitat de generar un coneixement nou, que ha de redundar en benefici del mateix territori.
- **Promoció econòmica:** l'obertura de les dades genera nous sectors d'economia del coneixement. És un accelerador de l'economia del coneixement. Les dades, si són digitals i accessibles al processament automàtic, són un *input* (barat i escalable) per a la creació d'infiniat de serveis de valor per a empreses i particulars.



Creus útil la perspectiva de l'*open data*? Quins perills polítics creus que poden presentar-se davant la possibilitat d'apostar per la transparència en les dades? Compena el que es guanya?

6. CONCEPTE I DISSENY D'INDICADORS

S'aborda en primer lloc el concepte d'indicador.

6.1. CONCEPTE D'INDICADOR



Definició

Un indicador és una xifra representativa d'una magnitud. És el resultat d'una mesura expressada en termes numèrics i és necessari que així sigui, ja que, quan una magnitud no pot expressar-se amb nombres, la informació sobre aquella magnitud es torna "dubtosa". Un indicador és d'aquesta manera una dada o un conjunt de dades que ajuden a mesurar objectivament l'evolució d'un procés o d'una activitat.

S'ha de diferenciar l'indicador de l'objectiu pretès. L'objectiu es el que es vol aconseguir, l'indicador, la forma de mesurar-lo.

Per exemple, com a objectiu de qualitat d'un servei públic, es pot plantejar la "rapidesa en la tramitació d'un expedient". La forma de mesurar-lo, l'indicador, podria ser el "nombre de dies mitjà de tramitació" d'aquell tipus d'expedient. L'objectiu operatiu de millora de la rapidesa de la tramitació hauria d'estar vinculat amb un objectiu estratègic de la institució, com podria ser, seguint amb l'exemple, "prestar un servei públic de qualitat".

L'indicador, el podem estandarditzar. L'**estàndard** és el valor concret que es vol que l'indicador tingui per garantir el nostre objectiu.

Seguint amb l'exemple anterior, per a l'indicador "nombre de dies mitjà de tramitació" d'un tipus d'expedient, es podria consensuar en la nostra corporació que l'estàndard fos, per exemple, de 20 dies. L'estàndard és la quantificació concreta de l'indicador que es creu adient per aconseguir l'objectiu (en aquest cas "rapidesa de tramitació") que s'ha plantejat.

L'establiment de l'estàndard concret dependrà de les nostres capacitats operatives, i l'hem de plantejar com a fita, perquè funcioni com a guia per a les diferents unitats i als/a les treballadors/ores integrats en aquell procés. Per això, és important que l'estàndard sigui consensuat amb aquelles persones que l'han d'aconseguir, de forma que sigui realista i que funcioni com element d'estímul.

Juntament amb l'estàndard, es pot decidir unitats d'aproximació a aquell número concret, per anar valorant, en forma de "**semàfor**" el grau d'aproximació a l'objectiu al llarg del temps.



Per exemple, si l'estàndard fos de 20 dies en la quantificació concreta de l'indicador, es podria establir un "semàfor" plantejant que, si la nostra tramitació mitjana de l'expedient és entre 21 i 30 dies, estaríem en "groc" (és a dir, propers a allò que volem, però encara sense aconseguir-lo), i establir que una tramitació mitjana de més de 30 dies suposa un "vermell" (és a dir, ens estem allunyant molt d'allò que desitgem, fet que suposa una alarma que requereix prendre mesures correctives).

Aquesta aproximació "semafòrica" facilita la comprensió visual del contingut informatiu del quadre de comandament i posa ràpidament en evidència aquelles variables que presenten problemes.

6.2. TIPOLOGIES D'INDICADORS

Els indicadors que s'empra en un sistema de control de la prestació dels serveis públics poden classificar-se de multitud de formes. Els principals criteris classificatoris es basen en el format dels indicadors i en l'anàlisi del seu contingut. Es veu a continuació les tipologies d'indicadors a les quals donen lloc els criteris referits.

6.2.1. En funció del format de l'indicador

Per la manera d'expressar el seu valor, els indicadors poden ser:

- **Quantitatius:** el seu valor s'expressa en termes numèrics. A títol orientatiu, serien exemples d'aquest tipus d'indicadors: el nombre d'expedients solucionats en un determinat període de temps, o el nombre d'usuaris d'un servei concret.

L'avantatge principal que proporciona aquest tipus d'indicadors és la senzillesa amb la qual tracten la informació que subministren sobre el servei públic.

- **Qualitatius:** no vénen expressats en termes numèrics. Generalment responen a una escala ordinal, que pot ser convertida a termes quantitatius, prèvia assignació d'un codi a cadascuna de les categories que reflecteix l'indicador. Si s'opta per realitzada aquesta transformació, el tractament de la informació que subministren els indicadors qualitatius és el mateix que el que s'efectua en el cas dels indicadors de tipus quantitatiu.

Pel grau de complexitat els indicadors poden ser:

- **Simple o primaris:** constitueixen valors absoluts de caràcter quantitatiu que s'obté de manera directa a partir de la simple observació i del mesurament d'una característica determinada del servei.

Són exemples d'aquest tipus d'indicador: el nombre de funcionariat públic d'una determinada administració, o el nombre de places residencials de què es disposa en una localitat en un període concret de temps.

- **Compostos o derivats:** s'obtenen a partir de dos o més indicadors simples. Aquest tipus d'indicadors constitueix ràtios formats a partir de quocients entre dos indicadors simples o bé entre un indicador primari i un altre tipus de variable.

Com exemples d'aquest tipus d'indicadors, és possible citar: la mitjana del nombre d'expedients gestionats sobre el cost de funcionament del servei, o el nombre d'usuaris/àries del servei públic en relació amb la població total de la comunitat.

6.2.2. En funció del contingut de l'indicador

En funció del contingut de l'indicador, aquests poden ser d'**avaluació**:

- Externa.
- Interna.

A continuació, els d'avaluació externa.

Indicadors d'impacte

L'impacte és el canvi que es vol produir externament mitjançant la realització d'actuacions, en aquest cas, a partir de la prestació de serveis públics. Els indicadors d'impacte mesuren el resultat aconseguit amb la implementació dels serveis públics, segons el nivell de consecució dels objectius a què un s'havia proposat arribar. Aquest tipus d'indicadors intenta mesurar l'eficàcia de l'actuació pública que, com a concepte general, s'expressa com la relació entre els objectius que s'aconsegueix i els objectius que s'havia previst aconseguir.

Així, l'impacte és el canvi que es vol produir internament o externa a través de la realització d'actuacions. Els indicadors d'impacte mesuren el resultat aconseguit amb les actuacions, el nivell d'assoliment dels objectius operatius proposats. En termes d'acció pública, l'impacte es relaciona amb el canvi social aconseguit.

Per exemple, si es vol aconseguir la disminució de l'atur en un barri determinat i, per a això, s'engega una política pública de promoció de l'autoocupació a partir d'un programa formatiu, es pot mesurar l'impacte de la política amb un indicador que comptabilitzi el nombre de treballadors/ores autònoms/autònomes o d'empreses generades a partir del nostre programa. Per aïllar l'efecte del programa d'altres factors de l'entorn, serà bo que es faci una anàlisi comparatiu del grau d'autoocupació de les persones que han passat pel nostre programa en relació amb el grau d'autoocupació d'un grup de control (aturats/ades de les mateixes característiques psicosocials d'aquell barri que no hagin estat beneficiaris/àries directes del nostre programa).

Com es comentava, els indicadors d'impacte aposten a l'eficàcia, que és un concepte genèric que s'expressa com el ràtio entre allò que s'aconsegueix i allò que s'havia previst aconseguir (els objectius assolits en relació amb els objectius previstos).



S'és tant més eficaç com més s'apropi el que s'ha aconseguit a la previsió.

Indicadors de percepció

Els indicadors de percepció són aquells que mesuren com es percep i valora l'actuació del sector públic per part de la ciutadania. Normalment aquest tipus d'indicadors es genera a partir de la realització prèvia d'enquestes de percepció del servei públic. Cal diferenciar entre les valoracions que fa la ciutadania no usuària del servei públic i la dels/de les usuaris/àries d'aquests serveis que es veuen afectats/ades de forma directa per les actuacions de l'Administració Pública.

Els indicadors de percepció mesuren com s'ha percebut (valorat) les actuacions i/o el seu impacte en la ciutadania. La mesura de la percepció es pot dur a terme a través de diferents metodologies, com **enquestes, bústies d'opinió, grups de discussió**, etc.

Son exemples d'indicadors d'aquesta línia el percentatge de valoracions positives de la ciutadania vers un programa determinat, el nombre de queixes sobre un servei concret, o el nombre de peticions sobre una mesura detectades en un canal de comunicació de l'ajuntament (com ara el servei d'atenció telefònica) en un període de temps concret.

Indicadors d'entorn

Els indicadors d'entorn són aquells que mesuren les condicions referents als elements externs a l'organització que tenen un vincle amb ella, tant amb les seves actuacions directament, com amb els/les seus/seves destinataris/àries. També es refereixen als aspectes externs que tenen a veure amb les actuacions de l'organització pública i amb la ciutadania, entesa com a receptora dels serveis públics.

Els indicadors d'entorn mesuren les condicions en què es troben els elements externs a l'organització i que tenen un vincle amb aquesta, amb les seves actuacions, amb els destinataris de les actuacions, etc.

Aquí es fa referència a indicadors de l'evolució de diferents factors de l'entorn que es considera clau com, per exemple, evolució del nivell de renda de la ciutadania del municipi, taxa d'immigració, piràmide d'edat del municipi, evolució del cicle familiar present en el municipi, etc.

Es tracta d'escollir variables psicosocials i econòmiques que es pugui considerar rellevants.

Ara, els indicadors d'avaluació interna.

Indicadors de volum d'actuació

Els indicadors de volum d'actuació són aquells que mesuren els resultats de les organitzacions públiques, és a dir, el volum de serveis oferts i els objectius de gestió complerts per part dels organismes de l'Administració Pública.

Els indicadors d'actuació mesuren els *outputs* de l'organització, és a dir, el volum de productes i/o serveis oferts.

Seguint amb l'exemple anterior, en el qual un ajuntament endegava una política pública de promoció de l'autoocupació a partir d'un programa formatiu, serien indicadors d'actuació: les hores de docència impartida en cada un dels programes formatius, el número de participants en cada programa, la ràtio de tipologies de ciutadans/anes (gènere, franja d'edat, procedència, etc.) per programa, etc.

En els indicadors d'actuació, s'hi mesura la nostra activitat, no l'impacte a la societat. Evidentment, l'activitat que es realitza vol aconseguir un impacte, però l'indicador d'actuació no és senyal de l'impacte.

Seguint l'exemple, el fet que s'hagi dut a terme x hores formatives per fomentar l'autoocupació no és garantia que aquesta es produeixi, ja que hi pot haver altres factors que la promoguin o la dificultin.

Indicadors de recursos

Els indicadors de recursos són aquells que amiden els recursos emprats per a la realització de les actuacions públiques. Cal distingir entre dos tipus especials d'indicadors: els d'economia i els d'eficiència:

- **Indicadors d'economia:** relacions resultants de comparar els costos dels recursos de la pròpia Administració Pública que s'ha invertit en les diferents actuacions públiques i els costos d'aquests mateixos recursos comptabilitzats a preus mitjans de mercat. Aquest tipus d'indicadors informa sobre el resultat de la gestió pública, mesurant-la monetàriament a preus de mercat. És possible definir molts altres indicadors d'economia segons el context del servei analitzat.
- **Indicadors d'eficiència:** ràtios que resulten de comparar les actuacions públiques realitzades i el volum i/o el cost dels recursos emprats per portar-les a terme. Així, l'eficiència és el grau d'optimització del resultat obtingut amb l'actuació pública en relació amb els recursos emprats per proveir els serveis públics. Com en el cas anterior, es pot definir diferents tipus d'indicadors d'eficiència.

6.3. CARACTERÍSTIQUES DELS OBJECTIUS I DELS INDICADORS

Cal recordar que un bon sistema d'indicadors requereix una definició prèvia d'objectius estratègics i operatius, és a dir, definir uns objectius realistes i concrets, eliminant possibles ineficàcies derivades de l'adopció de metes utòpiques o insuficientment relacionades amb l'estratègia de l'organització facilita trobar indicadors per mesurar si un s'aproxima o no a aquells objectius.

Les característiques que es podria assenyalar com a bàsiques per als **objectius** són les següents (Ministerio de Economía y Hacienda 2007):

- Ser mesurables, és a dir, es pot conèixer el grau de consecució d'un objectiu.
- Ser assolibles, perquè es puguin assolir amb flexibilitat.
- Estar coordinats, o sigui, que no hi hagi objectius contraris o incoherents.
- Ser estimulants per a l'organització i comprometedors per a les unitats.
- Tenir la capacitat d'involucrar al personal: que no vagin en contra dels objectius personals de carrera o promoció.
- Poder desenvolupar-se en plans d'actuació.



En relació amb els **indicadors**, es podria plantejar com a necessàries les característiques següents:

- Referir-se a processos importants o crítics.
- Representar fidelment l'objectiu que cal mesurar mitjançant una relació directa.
- Ser quantificables a través de dades numèriques o un valor de classificació.
- Ser rendibles, superant el benefici del seu ús el cost de la seva obtenció.
- Poder definir l'evolució en el temps de l'objectiu, és a dir, ser comparables en el temps.
- Ser fiables per donar confiança als/a les usuaris/àries sobre la seva validesa.
- Ser fàcils de mantenir i d'utilitzar.
- No interferir amb altres indicadors sent compatibles amb ells.
- Permetre a la direcció conèixer la informació en temps real.

Selecciona un quadre de comandament que a hores d'ara sigui utilitzat a una unitat administrativa del teu ajuntament i analitza els indicadors que incorpora basant-te en els criteris o característiques anteriors dels indicadors i objectius als quals es refereixen.

6.4. DISSENY D'INDICADORS

L'establiment d'un indicador ha de desenvolupar la següent seqüència següent.

1. Selecció de l'indicador

En un primer moment s'ha de concretar l'abast de l'indicador, si es refereix a tot o a una part d'un procés determinat i especificar les adaptacions que cal realitzar davant l'ocasional variació de les dades utilitzades per al càlcul.

2. Denominació de l'indicador

Convé consensuar un nom i una codificació per assegurar que tota la gestió de les dades vinculades a l'indicador és consistent, vàlida i referida a l'indicador que toqui. La codificació facilitarà posteriorment la implantació del sistema de control en un aplicatiu informàtic.

3. Forma de càlcul i fonts d'informació

La forma de calcular l'indicador ha d'establir amb claredat les fonts emprades per obtenir les dades utilitzades en el còmput, la periodicitat, mensual, trimestral o anual, amb què es determinarà el valor concret de l'indicador, el qual pot estar en forma de recompte, percentatge, ràtio, etc.

4. Modalitat de representació

La modalitat de presentació dels indicadors pot ser numèrica o gràfica mitjançant diagrames, colors, símbols, dibuixos, etc., utilitzant el criteri que les millores estiguin representades per indicadors positius o gràfiques ascendents i viceversa.

Ha de procurar-se que els indicadors estiguin enunciats mitjançant gràfics de senzilla interpretació, els quals poden reflectir no solament el valor de partida i la meta, sinó l'evolució històrica de l'índex i el desglossament de l'avanç en els diversos períodes de temps que componen el termini final (Diputació de Barcelona, 2002).

A més, les accions programades han de desenvolupar-se d'acord amb una seqüència adequada i controlable pel que fa al temps i a la utilització de recursos, com si d'un projecte qualsevol es tractés. Per a la realització d'aquest control i per a la seva visualització, resulta convenient la utilització de models habituals com poden ser els diagrames del tipus PERT o cronogrames com el diagrama de Gantt. Normalment les dades que s'extreu dels indicadors es presenten en aplicatius informàtics a la *intranet* de la corporació.

5. Establiment de responsabilitats en l'obtenció i el manteniment de la informació que nodreix l'indicador

Convé definir les responsabilitats inherents a la captació i al manteniment de la informació, l'anàlisi dels efectes, l'explotació dels resultats i la comunicació de les conclusions a les persones pertinents.

6. Definició d'estàndards, dels seus límits i de les seves toleràncies

Els límits i les toleràncies dels estàndards dels indicadors poden estar representats per màxims o mínims del paràmetre que cal aconseguir, el seu valor nominal o la consecució successiva de valors en el temps.

6.5. SELECCIÓ DEFINITIVA D'INDICADORS

La selecció definitiva dels indicadors que han de formar el quadre de comandament pot ajudar-se mitjançant l'estudi crític dels inicialment triats, d'acord amb un quadre d'avaluació que pugui sotmetre's als agents interessats. D'aquesta forma, i mitjançant el tractament estadístic de múltiples valoracions individuals o grupals, pot arribar-se a un consens sobre els indicadors finalment escollits per l'organització.

La connexió dels indicadors seleccionats amb els principis de la corporació, que són els que intenten reflectir més clarament l'estratègia present i futura de l'organització, ha de realitzar-se amb el màxim rigor a fi que la direcció adquireixi el complet convenciment de la seva adequació per assolir l'èxit i eficàcia de les accions que, d'aquests índexs, se'n deriven.



Atenció

La conformació del quadre de comandament integral com a eina de gestió no ha de limitar-se a l'establiment del quadre d'indicadors i a la seva publicitat entre els/les responsables de la seva complementació, ja que, més que una simple eina, el quadre de comandament suposa un autèntic sistema de gestió que ha d'estar reflectit en el manual corresponent, el qual hauria de contenir la descripció detallada de les accions següents:

- Mètodes de mesura dels indicadors.
- Responsabilitat del mesurament.
- Terminis que han de ser emplenats.
- Responsabilitat de l'actuació sobre els indicadors.
- Assignació dels recursos necessaris per mantenir el sistema.

Alguns autors recomanen la confecció d'una fitxa per cada indicador, en la qual puguin quedar reflectits la perspectiva a la qual pertany, els responsables de la complementació de l'indicador, una descripció detallada de l'objectiu, la seva fórmula de càlcul, les fonts de les dades i la seva qualitat, així com les accions que cal desenvolupar per aconseguir la complementació de l'índex en les millors condicions (quadre 5).

Codi	PAT01
Nom	Temps de tramitació del procediment X.
Període i dates d'actualització	Semestral Dates d'actualització: gener i juliol.
Descripció	Amb aquest indicador es mesura el temps mitjà de tramitació dels expedients en el procediment X.
Càlcul	Nombre de dies agregats de tramitacions: sumatori del nombre de dies de tramitació de tots els expedients en el període de temps analitzat. Divisió del nombre de dies agregats entre el número d'expedients realitzats. Dies de tramitació de cada expedient = x ; $X = \sum x / \text{núm. d'expedients tramitats}$
Nivell de desagregació	No es desagrega.
Font	Unitat de patrimoni.
Mètode de comprovació/ d'evidència	Dades estadístiques de la unitat de patrimoni.
Grau de fiabilitat	Fiabilitat total.
Històrics	Els darrers cinc anys.
Unitat generadora	Unitat de patrimoni.
Responsable	Cap de la Unitat de Patrimoni.
Versió	1/2010
Data	25/10/2010

Quadre 5. Exemple de fitxa d'indicador

6.6. VALIDACIÓ DELS INDICADORS

Una vegada superada la posada en marxa del sistema, es recomana establir a mig termini una validació dels indicadors a fi de determinar si resulten útils i rendibles, comparant la seva utilitat i el seu cost amb la consecució dels objectius de mesura que es pretén. Això es pot fer mitjançant la preparació d'una **enquesta** que reculli l'opinió dels/de les usuaris/àries del quadre de comandament en què es valori els apartats següents:

- Utilitat de l'indicador en si i per a la presa de decisions.
- Vinculació inequívoca amb l'objectiu que es desitja millorar.
- Compatibilitat amb la resta d'indicadors.
- Utilitat pel que fa al cost de recollida de la informació i al seu desenvolupament.
- Fiabilitat de les dades en relació amb el temps.
- Claredat de la representació utilitzada.
- Redundància amb altres operadors ja existents.
- Adequació de la periodicitat establerta.
- Senzillesa en l'obtenció de la informació.
- Aprofitament de mitjans informàtics.
- Divulgació idònia dels resultats.

També es recomana que l'equip de direcció validi el conjunt del quadre de comandament tenint en compte els aspectes següents:

- Vinculació del quadre de comandament amb una visió global de l'estratègia política o de gestió.
- Utilitat del quadre de comandament per destacar els aspectes crítics d'allò que es considera línia prioritària.
- Apreciació clara de les desviacions entre resultats obtinguts i programats.
- Utilitat de quadre de comandament per a la presa de decisions.
- Rendibilitat del quadre de comandament.



Atenció

La validació d'indicadors ha de continuar-se a llarg termini per confirmar que els indicadors escollits segueixen sent pertinents i compleixen amb les mesures definides. Un indicador pot perdre la seva vigència quan l'organització ha definit nous objectius, s'ha modificat les circumstàncies i expectatives o ha canviat el/la responsable o el públic ciutadà al qual s'adreçava l'objectiu.

Aquesta validació ha de reprendre la idea que es comentava més amunt sobre el fet que la definició dels indicadors haurà de tenir en compte les relacions causa-efecte amb la resta del funcionament organitzatiu.

Per exemple, si s'opta per fixar com a indicador del nombre de visites realitzades a una determinada instal·lació pública, i l'objectiu és augmentar la utilització d'aquell equipament, cal tenir present que també s'haurà de mesurar l'augment de càrrega de feina del personal de contacte amb la ciutadania, és a dir, que es produirà una relació de causa-efecte entre increment del grau d'utilització i augment de les càrregues de feina, fet que pot afectar la qualitat de la prestació.

Síntesi

Un quadre de comandament integral és un instrument que recull de forma sintètica i sistematitzada la informació rellevant sobre la gestió, la realització d'actuacions i l'assoliment dels objectius d'una organització, amb la finalitat de ser usada pel/per la directiu/iva, especialment en la presa de decisions.



Definició

Es tracta d'una eina vinculada al sistema d'informació que té com a objectiu ajudar els comandaments a prendre decisions i a alinear les unitats vers els objectius estratègics definits per a la corporació local.

Aquests instruments es dissenyen per a cada institució i recullen indicadors relatius a les línies prioritàries d'actuació, que poden canviar en els diferents moments de la legislatura, fet que mostra la necessitat que siguin eines de seguiment i control dinàmiques i vives.

Els quadres de comandament integral no recullen de forma completa tota la informació que existeix a l'organització, sinó que resumeixen aquells elements que es considera factors d'informació crítics per alinear els/les directius/ives i les unitats vers la consecució dels objectius fonamentals de la institució.

El model de quadre de comandament integral pretén també unir el control operatiu a curt termini amb la visió i l'estratègia a llarg termini de l'organització. Per això es diu que és un instrument que permet oferir una visió completa de l'organització, configurant-se com a peça clau del sistema d'informació i de control de gestió.

Les **fases d'elaboració** d'un quadre de comandament integral són:

- Definició de les línies estratègiques, dels objectius operatius i de les accions.
- Definició de l'arquitectura d'indicadors.
- Comunicació de la implantació.
- Sosteniment i retroalimentació.

Per estructurar un quadre de comandament que controli la qualitat d'un servei públic, s'ha de definir indicadors de mesura dels factors de qualitat principals de cada una de les fases en les quals es divideix el servei.

Són exemples de factors de qualitat l'accessibilitat al servei, el tracte, l'adaptabilitat, la rapidesa, la competència i la credibilitat o la seguretat en la prestació.

Els quadres de comandament es relacionen amb altres iniciatives de gestió com les cartes de serveis o les estratègies d'*open data*.

Un **indicador** és una xifra representativa d'una magnitud. És el resultat d'una mesura expressada en termes numèrics. Un indicador és una dada o conjunt de dades que ajuden a mesurar objectivament l'evolució d'un procés o d'una activitat. L'indicador, és possible estandarditzar-lo. L'**estàndard** és el valor concret que es vol que l'indicador tingui per garantir el nostre objectiu.

L'establiment d'un indicador ha de desenvolupar la seqüència següent:

- Selecció de l'indicador.
- Denominació de l'indicador.
- Forma de càlcul i fonts d'informació.
- Modalitat de representació.
- Establiment de responsabilitats en l'obtenció i el manteniment de la informació que nodreix l'indicador.
- Definició d'estàndards, dels seus límits i de les seves toleràncies.

Glossari

Actuació

Conjunt d'activitats destinades a l'assoliment d'un objectiu operatiu descrites en paràmetres de magnitud, temps i cost.

Direcció per objectius

Tècnica de direcció organitzativa que es basa en la planificació, la definició de plans d'execució, el control de la gestió i l'avaluació de resultats.

Estàndard

Valor de referència per fixar objectius amb el qual es compara el valor resultant de la mesura d'un indicador per interpretar-lo i avaluar-lo.

Indicador

Element de mesura d'una variable o d'una relació entre variables, generalment de tipus quantitatiu. Proporciona informació rellevant sobre la situació d'una organització i el seu entorn.

Línies estratègiques

Formes genèriques d'assolir els objectius estratègics. La seva formulació és deliberadament genèrica per donar un marge de flexibilitat davant de les situacions que puguin sorgir en el futur.

Missió

Punts programàtics generals que resumeixen les competències i funcions d'una organització i que emmarquen els diferents objectius operatius que es proposa assolir. La finalitat és una síntesi de les missions en un sol concepte.

Objectiu operatiu

Resultat desitjat descrit en paràmetres de magnitud, temps i cost que es preveu aconseguir per a cadascun dels punts de la finalitat o missió de l'organització.

Objectius estratègics

Orientacions generals que indiquen cap a on es dirigeix l'organització.

Quadre de comandament

Instrument que recull d'una manera sistematitzada la informació rellevant que fa referència a la gestió, a la realització d'actuacions i a l'assoliment dels objectius operatius d'una organització.

Qualitat del servei

Conjunt de propietats i característiques (atributs) que té un producte o servei d'una organització i que li confereixen l'aptitud de satisfer les demandes, les necessitats i les expectatives de la seva clientela potencial.

Tolerància

Percentatge admissible de desviació respecte a l'estàndard.

Per saber-ne més

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA PARA LA CALIDAD (2004) *Herramientas para la calidad*. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales.

En aquest document, s'hi pot trobar una acurada anàlisi de les estratègies d'implantació dels models de qualitat en la prestació de serveis. És una eina molt útil per entendre la metodologia de la gestió de la qualitat i el seu impacte en el funcionament organitzatiu. El text està redactat amb una orientació pràctica i aplicada, fet que facilita la comprensió de les eines de qualitat que s'hi exposa i la seva adaptació a diferents entorns administratius.

CARRASCO DÍAZ, D. *et al.* (2005) *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*. Menor (Navarra): Thomson Civitas.

Aquest text reflexiona sobre les necessitats de control en els serveis municipals des d'una perspectiva de cerca de l'eficiència de l'acció pública. S'hi fa un recull dels principals indicadors de control de gestió aplicables a diferents categories de serveis municipals, que poden ser sistematitzats posteriorment en quadres de comandament integrals.

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2010) *Indicadors de gestió de serveis municipals. Guia d'interpretació. Resultats any 2008*. Barcelona: DIBA.

Text que recull el treball de creació i posada en marxa dels cercles de comparació intermunicipal (CCI), adreçat als responsables dels serveis locals de municipis amb una població de més de 10.000 habitants. Es tracta d'un instrument que va més enllà de l'obtenció d'informació sobre indicadors locals de gestió, ja que introdueix el valor afegit de la participació activa dels responsables dels serveis locals en els processos de definició i validació dels indicadors, l'anàlisi dels resultats obtinguts, la comparació entre els diferents municipis, la posada en marxa d'accions de millora i la transferència de coneixement a través de bones pràctiques o d'experiències exemplars.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DIRECCIÓ GENERAL D'ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ (1999) *Manual de disseny de quadres de comandament per a les unitats directives*. Col·lecció Manuals i Formularis, núm. 11. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

Guia pràctica de disseny i d'implantació de quadres de comandament en organismes públics. Incorpora les fases d'implementació del sistema d'informació i de negociació de la seva aplicació. El seu enfocament didàctic és especialment útil com a eina de treball en l'entorn públic.

KAPLAN, S.; NORTON, D. (1997) *Cuadro de mando integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona: Gestión 2000.

Text clàssic que introdueix en el concepte de quadre de comandament integral. Recull les diferents perspectives en aquest tipus d'eines i presenta exemples d'indicadors per a les diferents àrees temàtiques precises en els sistemes de control dels comandaments.

IGAE (1997) *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

Guia prou orientativa per definir objectius operatius de gestió i articular la pràctica del disseny i de la implantació de quadres de comandament en organismes públics. És especialment útil com a punt de partida entendre les diferents tipologies d'indicadors i per definir estratègies d'avaluació dels resultats.

Referències bibliogràfiques

APARISI, J. (2008) *La eficacia del cuadro de mando integral en el control estratégico de las entidades públicas*. Valencia. Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) (2002) *Un sistema de indicadores de gestión para ayuntamientos. Comisión de Contabilidad de Gestión. Documento nº 26*.

AUDIT COMMISSION FOR LOCAL AUTHORITIES AND THE NATIONAL HEALTH. GERENCIA MUNICIPAL-CONTROL DE GESTIÓ (2004) *Barcelona 1999-2003. Indicadores básicos*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.

BERRY, L.L.; PARASURAMAN, J. (1993) *Marketing de servicios: la calidad como meta*. Barcelona. Parramón.

CÁRCABA, A. (2003) "Análisis financiero de las entidades locales mediante el uso de indicadores", *Revista Española de Financiación y Contabilidad*. Vol. 118.

CARRASCO DÍAZ, D.; BUENDÍA, D.; NAVARRO, A.; VIÑAS, J. (2005) *Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales*. Madrid/Menor (Navarra): Thomson Civitas.

CHIAS, J. (1995) *Marketing público*. Madrid: McGraw-Hill.

COOK, S. (2006) *Medición de la eficacia del servicio al cliente*.

AENOR. Traducción al castellano de *Measuring customer service effectiveness* (2004).

DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2002) *Indicadors de gestió de serveis municipals. Informe 2000*. Barcelona: DIBA.

DODERO, A. (2004) "Indicadores para la gestión municipal", *Presupuesto y gasto público*. Vol. 37, abril 2004.

EIGLIER, P.; LANGEARD, E. (1989) *Servucción: el marketing de servicios*. Madrid: McGraw-Hill.

GENERALITAT DE CATALUNYA, DIRECCIÓ GENERAL D'ORGANITZACIÓ DE L'ADMINISTRACIÓ (1999) *Manual de disseny de quadres de comandament per a les unitats directives*. Col·lecció Manuals i Formularis, núm. 11. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

GOBIERNO DE ANDALUCÍA (2007) *El cuadro de mando integral como herramienta de gestión estratégica en entidades deportivas públicas y privadas: de la cultura del gasto hacia la gestión del control*. Sevilla: Consejería de Turismo, Comercio y Deporte.

GRÖNROOS, C. (1994) *Marketing y gestión de servicios: la gestión de los momentos de la verdad y la competencia en los servicios*. Madrid: Díaz de Santos.

KAPLAN, S.; NORTON, D. (1997) *Cuadro de mando integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona: Gestión 2000.

— (2009) *Cómo utilizar el cuadro de mando integral: para implantar y gestionar su estrategia*. Barcelona: Gestión 2000.

LÓPEZ, J.; GADEA, A. (1995) *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona: Gestión 2000.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (2007) *Intervención General del Estado. Indicadores de gestión en el ámbito del sector público*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía.

OCDE (1991) *Receptividad de la Administración. Servir al ciudadano*. OCDE.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V.; BERRY, L. (1993) *Calidad total en la gestión de servicios: cómo lograr el equilibrio entre las percepciones y las expectativas de los consumidores*. Madrid: Díaz de Santos.

RAYA, J. (2005) "Nuevos retos para los interventores-tesoreros de la Administración Local", *Actualidad jurídica Aranzadi*. Vol. 668. Especial Administración Local, 12 mayo 2005.