

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.