

1. CONCEPTUALITZACIÓ DEL QUADRE DE COMANDAMENT INTEGRAL

Aquest primer apartat es centrarà en conèixer la contextualització, l'origen i el marc teòric del concepte de *quadre de comandament integral*, així com també les seves utilitats i l'estructuració.

1.1. ORIGEN

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 va suposar la introducció de la direcció científica, els/les enginyers/eres de sistemes van desenvolupar quadres de control que combinaven diferents indicadors per mesurar el funcionament de les diverses dimensions organitzatives.

Es pot afirmar que, com a concepte integrat, com a eina de gestió, l'origen del quadre de comandament, se'l troba a França, on apareix a meitat del segle passat basat en el terme *tableau de bord* que, traduït 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, partint 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 en el concepte de *quadre de comandament* de la noció d'*integralitat*: el quadre de comandament integral.

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

El quadre de comandament integral va definir-se com a 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 (Kaplan i Norton, 1997).



Atenció

A diferència d'aquest fet, 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.

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.

1.2. DEFINICIÓ DEL CONCEPTE



Definició

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.

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.
- 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.



Dodero (2004) va definir que 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 a alinear les unitats vers els objectius estratègics definits per a la corporació local.

Dodero va definir que el quadre de comandament integral és una eina vinculada al sistema d'informació.

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 integrals relatius a cada una de les regidories o a cadascun dels sectors d'un ajuntament, així com articular-se com a instrument global de monitoratge dels paràmetres bàsics del funcionament d'una determinada unitat orgànica. La clau és que cada quadre de comandament sigui una eina útil per al/a la directiu/iva que l'hagi d'utilitzar; per això li ha d'aportar **informació**:



- Dels punts crítics.
- Sobre la qual recolzar la presa de les decisions de què és responsable.

Els quadres de comandament de les diferents regidories del teu ajuntament estan relacionats els uns amb els altres? Creus que els seus indicadors són complementaris?

1.3. UTILITATS D'UN QUADRE DE COMANDAMENT

Seguint el *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/àries més immediats. Aquestes són:

- “Millora el seu procés de presa de decisions i els facilita aconseguir els resultats desitjats.
- Sistematitza els controls de l’organització.
- Facilita la comunicació en sentit:
 - Ascendent: presentació de resultats, plantejament de noves estratègies.
 - Descendent: comunicació d’objectius, d’actuacions i de delegació de funcions.
- Indueix processos de planificació en aquells casos en què aquesta no estigui prou desenvolupada.
- Ajuda a comprendre el caràcter interdepartamental de l’acció de govern.
- 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.
- Serveix com a instrument de diàleg amb els col·laboradors i de descentralització”.

Els quadres de comandament integrals 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 aquests tipus d’eines en diferents **nivells organitzatius**, i dissenyar en conseqüència quadres de comandament pel nivell:



- **Estratègic:** incorporen la mesura de la direcció política.
- **Operatiu:** vinculats a objectius de control de la gestió operativa dels diferents serveis o fins i tot quadres de comandament 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.

Estructuració

Per tot el que s’està 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 el quadre de comandament respon precisament 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 l’eficàcia de la funció directiva, ja que pretén aportar una visió general de l’organització, que ha de situar el/la directiu/iva públic/a en una bona posició per a la presa de decisions.

Com es comentava amb anterioritat, el quadre de comandament integral en la seva versió contemporània és una eina pràctica de gerència pública. Aquest instrument proveeix una estructura d’informació que ajuda a centrar-se en els **indicadors** de cada procés crític de l’organització, com és el cas dels plans estratègic o dels plans d’actuació municipals, de la distribució de recursos, del pla d’accions operatives, de l’aprenentatge, del comportament davant els actors interns i externs o de les relacions externes.

Segons Kaplan i Norton (2009), precisament en això radica 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.
- Un basat en altres elements qualitatius com 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 cadascun dels indicadors que integren aquesta eina: de forma que es puguin obtenir relacions causals entre el grau d'èxit del funcionament de les diferents dimensions organitzatives.

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 s'afirma que és un instrument que permet oferir una visió completa de l'organització, i que es configura com a peça clau del sistema d'informació i de control de gestió.

Si s'aconsegueix la seva implantació correcta, 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'està obrint la porta a l'acceptació de la reenginyeria i a la millora contínua, ja que és més fàcil detectar problemes i procediments que no funcionen.



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



Atenció

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.

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



Atenció

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:

- Major importància: als objectius inclosos i a la perspectiva de la ciutadania. Per exemple, amb la creació d'Oficines d'Atenció al Ciutadà, amb la implantació de models de participació ciutadana, i amb l'avaluació de la qualitat.
- Menor importància: 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 doncs, és possible plantejar diferents perspectives sobre com **classificar** els factors que es considera crítics per al bon funcionament de l'ajuntament (AECA, 2002). Una d'aquestes ha estat especialment exitosa a l'hora de definir quadres de comandament integrals. Es tracta de diferenciar els quatre grans **àmbits** següents:

- 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, fonts de finançament i sistemes de gestió pressupostària.

Per exemple, alguns 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.



Es refereix a la vinculació dels objectius econòmics i pressupostaris amb l'estratègia política de la institució pública. Els objectius financers actuen com a marc o límit econòmic per als objectius polítics i de gestió.

En el quadre 1, s'hi poden veure més exemples d'indicadors de l'àmbit econòmic.

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. Exemples d'indicadors de l'àmbit econòmic

2.2. LA PERSPECTIVA DE LA CIUTADANIA



La perspectiva de la ciutadania permet a les institucions públiques identificar 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.

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

Per exemple, alguns indicadors d'aquesta perspectiva podrien ser els que s'exposa a continuació:

- Indicators que valorin el grau de satisfacció de la ciutadania amb determinats serveis (a partir d'escala d'opinió).
- Indicators sobre la valoració dels/de les ciutadans/anes en les prioritats del pla d'actuació municipal.
- Indicators sobre volum de demanda de serveis, o sobre el percentatge de participació de col·lectius específics.

A continuació, es pot veure en el quadre 2 més exemples d'indicadors de la perspectiva de la ciutadania.

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. Exemples d'indicadors de l'àmbit de la ciutadania

2.3. LA PERSPECTIVA DELS PROCESSOS INTERNS



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.

És una perspectiva interna, la mesura de la qual és necessària per assegurar la consecució d'objectius finals.

Per exemple, aquí es fa referència:

- 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.
- 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.

En el quadre 3, s'hi pot observar alguns exemples d'indicadors del procés intern.

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. Exemples d'indicadors de l'àmbit del procés intern

2.4. LA PERSPECTIVA DE L'APRENENTATGE 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.



Per exemple, aquí s'inclouen:

- Per un costat, l'anàlisi de les capacitats dels/de les empleats/ades, la seva motivació i satisfacció, de la retenció del capital intel·lectual o de la productivitat dels/de les treballadors/ores.
- 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.

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.

En el quadre 4, s'hi poden veure exemples d'indicadors de l'àmbit de l'aprenentatge i del creixement.

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. Exemples d'indicadors de l'àmbit de l'aprenentatge i del creixement

2.5. RELACIONS ENTRE LES QUATRE PERSPECTIVES



Atenció

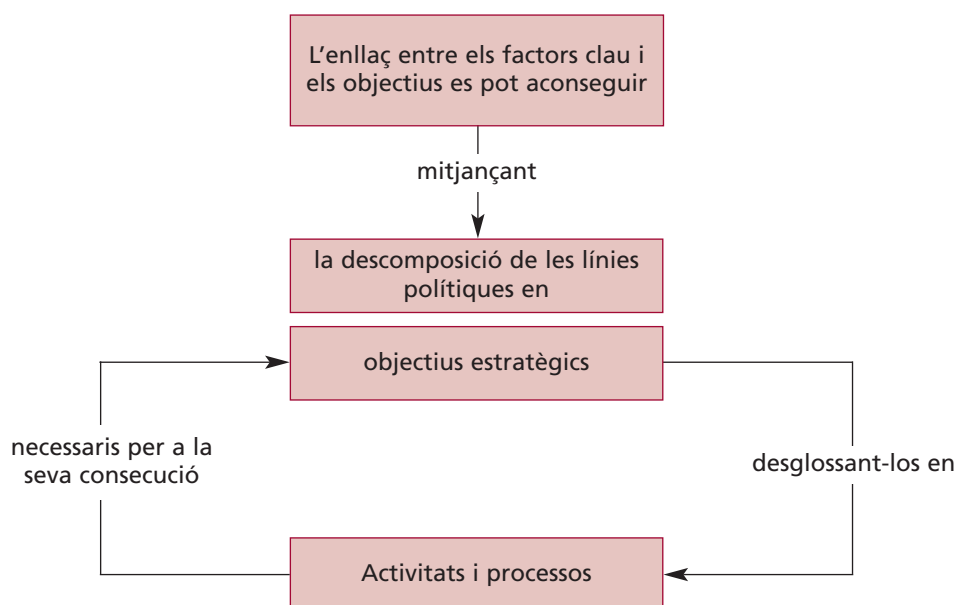
Els objectius establerts en els àmbits anteriors identifiquen punts clau o crítics que l'organització municipal pot tenir en compte i mesurar per garantir un bon sistema de prestació de serveis i per vincular l'operativa de la gestió amb els objectius polítics de la corporació.



El disseny del sistema d'indicadors que configuren aquestes quatre àrees serà desenvolupat en un proper apartat, però ara s'ha d'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**.

En el quadre 5, s'hi observa el punt de partida de les quatre perspectives d'un quadre de comandament integral. S'hi veu que aquest punt de partida és l'enllaç, dels factors clau i dels objectius, i pot aconseguir-se mitjançant la descomposició de les línies polítiques, en els objectius estratègics, i aquests, al seu torn, en les diferents activitats i els diversos processos que és necessari escometre per a la seva consecució.

Com utilitzaries les quatre perspectives per ordenar el conjunt d'indicadors d'un quadre 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?



Quadre 5. Punt de partida de les perspectives d'un quadre de comandament integral: enllaç entre factors clau i objectius

Tal i com assenyala Aparisi (2008), 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 es així perquè aquestes quatre perspectives responen a l'existència de relacions causa-efecte entre les unes i les altres.



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 a efecte final, aconseguir impacte, canvi social, és a dir, un determinat resultat de valor per a la societat.



Tot i que hi ha la falsa creença que per aconseguir un objectiu només cal establir-lo i ja està, s'observa que 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 d'accions de millora.

Està molt estesa la falsa creença que per a aconseguir un objectiu n'hi ha prou amb establir-lo, però desgraciadament això no és així. També cal un pla de control.

Per això un quadre de comandament busca identificar relacions causa-efecte que estableixin una conseqüència entre allò que s'ha de fer i els resultats que s'espera obtenir i que puguin expressar-se en una declaració del tipus "si fem X, llavors aconseguirem 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.

Queda clar que aquests indicadors que mesuren la forma d'aconseguir els objectius estratègics:

- Es centren sobre el **com**: és a dir, quines són les activitats que és necessari realitzar per desenvolupar l'estratègia.
- Per a després poder mesurar el **què**: és a dir, la demostració dels resultats aconseguits.

Si el quadre de comandament integral inclou tot això, 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.