

## 4. CONCEPTE I DISSENY D'INDICADORS

Al llarg de tot aquest apartat, s'hi concreta una mica més el concepte dels indicadors, del seu disseny, de les diferents tipologies d'indicadors, de les característiques dels objectius i dels indicadors i, per finalitzar, del seu disseny, de la seva selecció i validació.

### 4.1. CONCEPTE D'INDICADOR



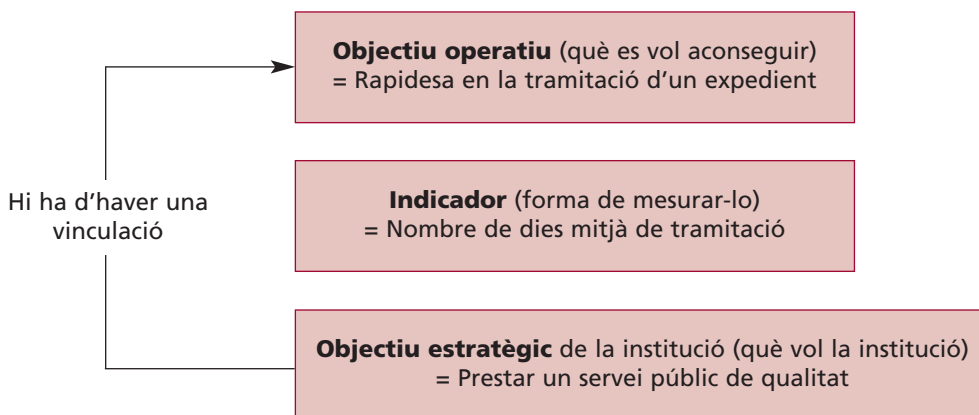
#### Definició

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 ella 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.

Per exemple, al quadre 6, s'hi veu l'exemplificació de la diferència entre un objectiu i un indicador. Com a objectiu de qualitat d'un servei públic, es pot plantejar la "rapidesa en la tramitació d'un expedient" i 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".



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



Quadre 6. Exemplificació de la diferència entre un indicador i un objectiu

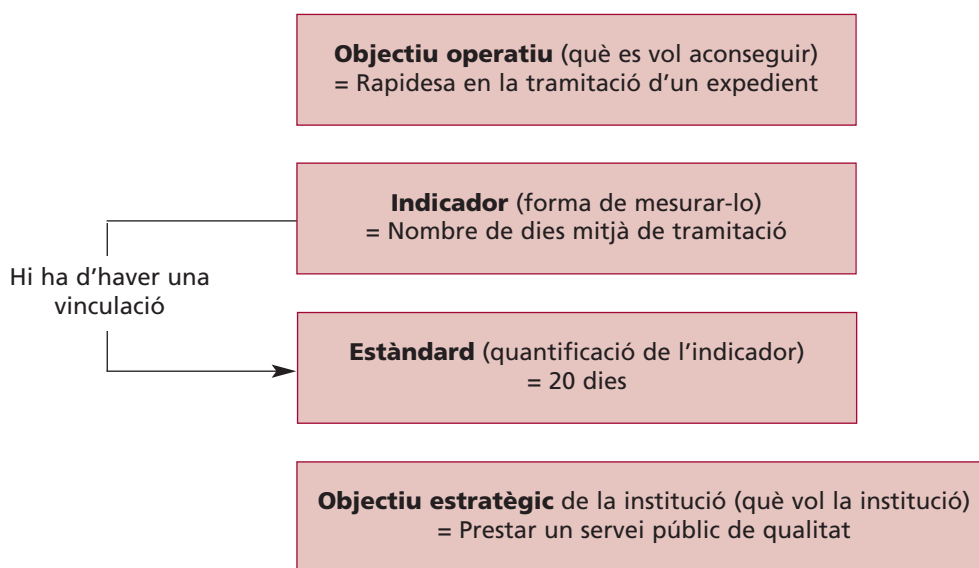
Però, l'indicador, és possible **estandarditzar-lo**.



### Definició

L'estàndard és el valor concret que es vol que l'indicador tingui per garantir l'objectiu.

Seguint amb l'exemple anterior, si s'observa ara el quadre 7, s'hi veu que, 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. Així doncs, l'estàndard, com es veu, és la quantificació concreta de l'indicador.



Quadre 7. Estandardització de l'indicador

L'establiment de l'estàndard concret dependrà de les capacitats operatives, cal plantejar-se'l com a fita, perquè funcioni com a guia per a les diferents unitats i als/a les treballadors/ores integrats/ades en aquell procés. Per això, es 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 posar **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 tramitació mitjana de l'expedient és entre 21 i 30 dies, estariem en "groc": és a dir, propers a allò que es vol, però no aconseguint-ho encara.
- Establir que una tramitació mitjana de més de 30 dies suposa un "vermell": és a dir, molt allunyats d'allò que es desitja, cosa 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.

## 4.2. TIPOLOGIES D'INDICADORS

Els indicadors poden ser de diferents tipus, segons com sigui la naturalesa d'allò que es vulgui mesurar. Segons el que planteja la Generalitat de Catalunya (1999), es veu que les diverses tipologies són indicadors:

- D'impacte.
- D'actuació.
- De recursos.
- D'entorn.
- De percepció.

### 4.2.1. Indicadors d'impacte



#### Definició

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 això s'endega una política pública de promoció de l'autoocupació a partir d'un programa formatiu, és possible mesurar l'impacte de la política amb un indicador que comptabilitzi el nombre de treballadors/ores autònoms i 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 comparativa 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. (Per exemple, persones aturades de les mateixes característiques psicosocials d'aquell barri que no hagin estat beneficiàries directes del nostre programa.)

Per tant, els indicadors d'impacte apopen a l'**eficàcia**, que és un concepte genèric, que s'expressa com la ràtio entre el que s'aconsegueix i el que s'havia previst aconseguir (els objectius assolits en relació amb els objectius previstos). Així doncs, com més s'apropi un/a a allò que havia previst aconseguir, més eficaç serà.

## 4.2.2. Indicadors d'actuació



### Definició

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 endega 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.



En els indicadors d'actuació, s'hi mesura l'activitat, no l'impacte a la societat.

Evidentment, l'**activitat** que es realitza vol aconseguir un impacte, però l'indicador d'actuació no diu 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; pot haver-hi altres factors que la promoguin o la dificultin.

## 4.2.3. Indicadors de recursos



### Definició

Els indicadors de recursos mesuren els *inputs* de l'organització, és a dir, els recursos esmerçats per a la realització d'actuacions.

Entre aquests, hi ha dos tipus especials d'indicadors:

- Els indicadors **d'economia**: aquests són ràtios que resulten de comparar els costos dels recursos propis invertits en les diverses actuacions i els costos d'aquests mateixos recursos a preus mitjans de mercat. Per exemple, en el cas anterior, s'hi podria incloure indicadors d'economia mesurant el cost de cadascun dels programes formatius d'autoocupació generats en comparació amb el cost de formacions similars en altres municipis o en entorns privats.

- Els indicadors **d'eficiència**: aquests altres són ràtios que resulten de comparar les actuacions realitzades i el volum i/o el cost dels recursos esmerçats per realitzar-les.  
Així, seguint l'exemple, es podria avaluar el cost unitari d'hores de docència, el cost per participant, el cost per impacte aconseguit (autoocupació o autoempresa detectada), etc.

#### 4.2.4. Indicadors d'entorn



##### Definició

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 les persones destinatàries 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.

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

#### 4.2.5. Indicadors de percepció



##### Definició

Els indicadors de percepció mesuren com ha percebut (valorat) la ciutadania les actuacions i/o el seu impacte.

Per això, és convenient conèixer i diferenciar les valoracions fetes per la ciutadania:

- En general (no afectada directament per les actuacions).
- Afectada per les actuacions.

La mesura de la percepció es pot realitzar a través de diferents **metodologies**, com ara: enquestes, bústies d'opinió, grups de discussió, etc.

Per exemple, alguns indicadors d'aquesta línia són:

- El percentatge de valoracions positives de la ciutadania vers un programa determinat.
- El nombre de queixes sobre un servei concret.
- La quantitat de peticions sobre una mesura en particular detectades en un canal de comunicació específic de l'ajuntament (com ara el servei d'atenció telefònica) en un període de temps concret.

### 4.3. CARACTERÍSTIQUES DELS OBJECTIUS I DELS INDICADORS



#### Atenció

Ja s'ha comentat 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 ineficiències derivades de l'adopció de metes utòpiques o insuficientment relacionades amb l'estratègia de l'organització, facilita trobar indicadors per mesurar si ens aproximem o no a aquells objectius.

Seguint el que estableix el Ministerio de Economía y Hacienda (2007), les característiques que s'assenyalaria com a bàsiques per als nostres **objectius** són les següents:

- Ser mesurables: es pot conèixer el grau de consecució d'un objectiu.
- Ser assolibles, perquè puguin ser assolides amb flexibilitat.
- Estar coordinats: 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 el personal: que no vagin en contra dels objectius personals de carrera o promoció.
- Poder desenvolupar-se en plans d'actuació.



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

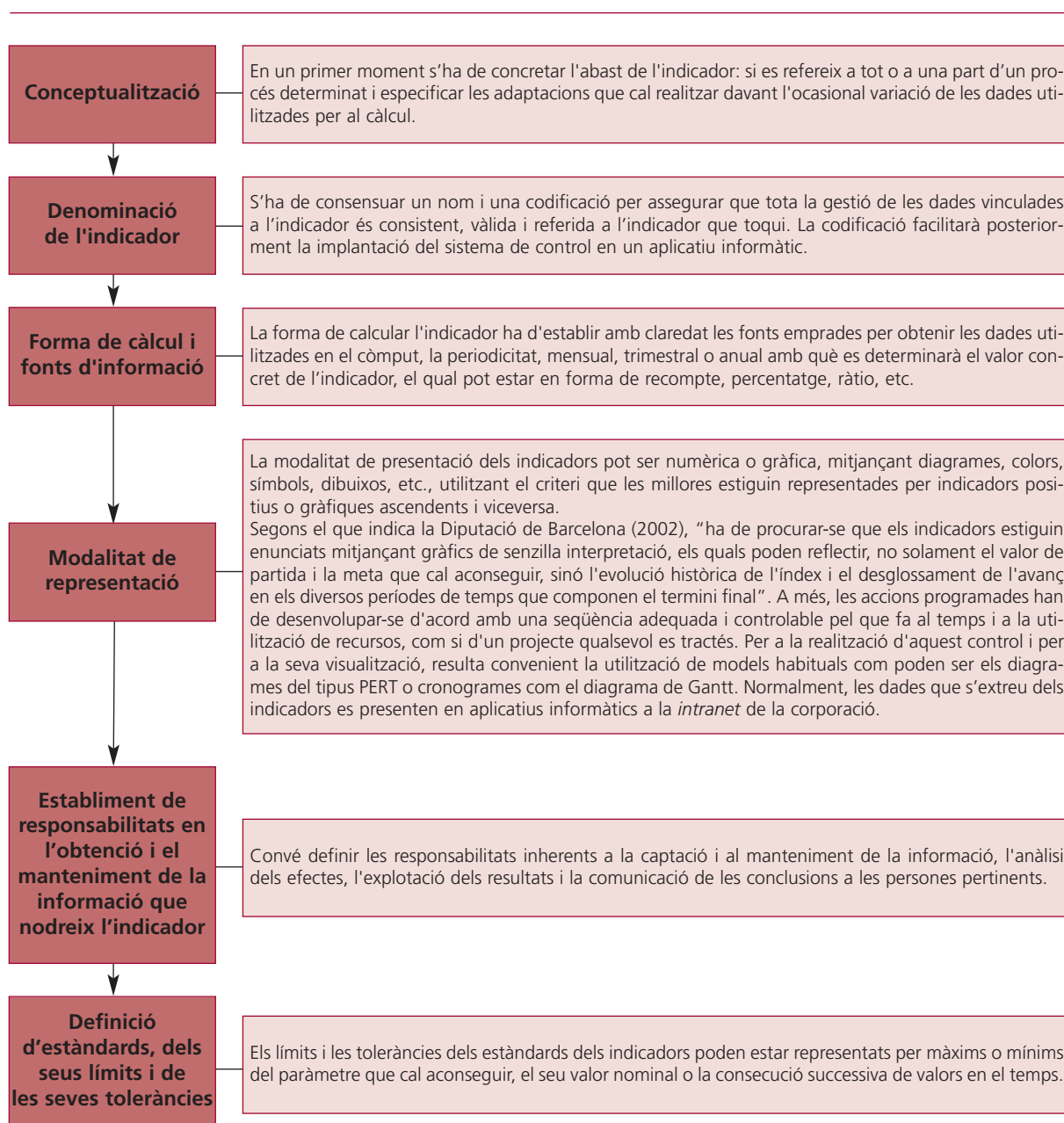
En relació amb els **indicadors**, es podria plantejar com a necessàries les característiques següents:

- 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 d'un valor de classificació.
- Ser rendibles, superant el benefici del seu ús al cost de la seva obtenció.
- Poder definir l'evolució en el temps de l'objectiu, o sigui 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, és a dir ser compatible amb ells.
- Permetre a la direcció conèixer la informació en temps real.

## 4.4. DISSENY D'INDICADORS

L'establiment d'un indicador ha de desenvolupar la seqüència que s'observa en el quadre 8.



Quadre 8. Seqüència per al disseny d'un indicador

## 4.5. 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.



### Atenció

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.

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 les persones responsables del seu compliment ja que, més que una simple eina, el quadre de comandament suposa un autèntic sistema de gestió que ha d'estar reflectit en el corresponent manual, 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/unes autors/ores recomanen la **confecció d'una fitxa** per a cada indicador, en la qual puguin quedar reflectits:

- La perspectiva a la qual pertany.
- Les persones 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.
- Les accions que cal desenvolupar per aconseguir la complementació de l'índex en les millors condicions.

És el moment de veure al quadre 9 un exemple de fitxa d'indicador.



<b>Codi</b>	PAT01
<b>Nom</b>	Temps de tramitació del procediment X.
<b>Període i dates d'actualització</b>	Semestral Dates d'actualització: gener i juliol.
<b>Descripció</b>	Amb aquest indicador es mesura el temps mitjà de tramitació dels expedients en el procediment X.
<b>Càlcul</b>	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 = $x$ ; $X = \sum x / \text{núm. d'expedients tramitats}$
<b>Nivell de desagregació</b>	No es desagrega.
<b>Font</b>	Unitat de patrimoni.
<b>Mètode de comprovació/ d'evidència</b>	Dades estadístiques de la unitat de patrimoni.
<b>Grau de fiabilitat</b>	Fiabilitat total.
<b>Històrics</b>	Els darrers cinc anys.
<b>Unitat generadora</b>	Unitat de patrimoni.
<b>Responsable</b>	Cap de la Unitat de Patrimoni.
<b>Versió</b>	1/2010
<b>Data</b>	25/10/2010

Quadre 9. Exemple de fitxa d'indicador

## 4.6. 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 de les persones usuàries 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 valorant 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.



Un indicador pot perdre la seva vigència quan l'organització ha definit nous objectius, s'han modificat les circumstàncies i expectatives o ha canviat la persona responsable o el públic ciutadà al qual s'adreçava l'objectiu. Aquesta validació ha de reprendre la idea que es comentava amb anterioritat sobre el fet que la definició dels indicadors haurà de tenir en compte les **relacions causa-efecte** amb la resta del funcionament organitzatiu.

La validació d'indicadors ha de continuar-se en el llarg termini per confirmar que els indicadors escollits segueixen sent pertinents i compleixen amb les mesures definides.

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

## 5. ADAPTACIÓ AL CANVI I FACTORS DE FRACÀS



### Cita

Segons Cárcaba (2003), "l'aplicació d'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.

Això és així perquè el quadre de comandament no representa en si mateix una metodologia específica de gestió, sinó 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 posteriorment 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 el treball, 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.



### Cita

Com assenyala Raya (2005), "l'aplicació continuada del quadre de comandament aconsegueix la seva consolidació com a eina acceptada per totes les unitats de l'ajuntament".

Això suposa el seu enriquiment en promoure altres quadres de control o comandament parcials en les diferents unitats, podent-se estendre la vinculació de les polítiques particulars dels departaments i fins i tot dels objectius personals dels/de les empleats/ades, amb l'estratègia general.

**Versions parcials** del quadre de comandament poden aplicar-se a aspectes específics de la gestió, com pot ser el model informàtic o els sistemes de control de qualitat, la gestió econòmica o la política d'inversions.

La utilització habitual d'aquesta eina constitueix, a més, la base de la planificació a llarg termini:

- Proporcionant dades fiables per a la seva definició.
- Aportant a l'organització seguretat per afrontar situacions de futur.
- I generant coneixement, valor inestimable en un moment clau de difícils reptes en l'entorn local.

## 5.1. FACTORS QUE ASSEGUREN EL FRACÀS



### Atenció

Si la implantació i el desenvolupament del quadre de comandament integral s'afronta com una tècnica "maquinal" més, té el mateix resultat que els sistemes que anteriorment s'ha aplicat sols com a tècnica purament operativa.

Com a eina, podria produir rebuig entre els/les directius/ives que han estat sotmesos amb anterioritat a l'impacte propagandístic de moltes altres eines de gestió que, amb el temps, s'obliden i passen a l'àmbit de l'obsolescència.

Si es dedica un temps a valorar-la, l'organització va posant-se al dia respecte a l'adequació i als inconvenients del nou sistema d'informació, de manera que, quan es decideix a aplicar la nova eina, es fa sobre el patrimoni acumulat del debat crític i no sobre expectatives mal estructurades.

L'alternativa a aquesta forma d'actuar porta al rebuig de totes les innovacions en els models de gestió, amb la simple excusa que en poc temps seran substituïts per altres més moderns.



És important dedicar un temps en socialitzar la nova eina de gestió per valorar entre els/les directius/ives si la seva aplicació o, almenys, la seva filosofia podrien resultar-li útils, totalment o parcial.



### Atenció

Aquesta actitud assegura amb tota certesa que mai es canviarà el sistema, el qual, tard o d'hora quedarà antiquat.

Es pot assenyalar, a més, altres factors que és possible abocar al fracàs de la posada en marxa del quadre de comandament, com són:



- La definició de l'estratègia i la selecció dels indicadors no es considera una acció prioritària, ni es dedica a això els recursos en temps i persones suficients.
- Els comandaments no s'involucren en el procés d'implantació encara que hagin estat els que donessin l'ordre d'implantar-lo.
- Es confia la definició i implantació del quadre de comandament integral a un consultor, sense que els comandaments s'involucrin en la definició ni el control dels indicadors.
- S'assigna la configuració del contingut del quadre de comandament a algun departament de gestió econòmica, sense participació activa de la resta de l'organització.
- Els indicadors es redacten de forma molt general i no resulten útils per definir una estratègia de progrés.
- Es forma un equip per a la posada en marxa del quadre de comandament a iniciativa d'un comandament entusiasta i la resta de l'equip directiu "autoritza" el començament de les activitats, però no les recolza.
- El començament del procés de definició de quadre de comandament es desenvolupa de forma retòrica, però no s'aplica la deguda perseverança en percebre que l'activitat es perllonga en el temps.

Fixa't en alguna de les unitats o regidories del teu ajuntament, i digues quins dels factors anteriors consideres que hi ha presents en la definició de l'estratègia d'implantació dels quadres de comandament.