

3. CONSTRUCCIÓ D'UN QUADRE DE COMANDAMENT INTEGRAL



Atenció

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.

A més a més, un quadre de comandament integral compost per un excessiu nombre d'indicadors pot fer confusa l'estratègia i produir una dispersió perjudicial dels esforços organitzatius.

En la construcció del sistema d'indicadors, s'hi ha de considerar els aspectes següents:

- Presentar només aquella informació que resulti imprescindible de forma senzilla, resumida i eficaç. Com s'ha comentat, es recomana un nombre reduït d'indicadors, considerant que més de vint-i-cinc poden confondre o aportar una informació excessiva.
- Destacar el més rellevant per a l'organització tant des d'un punt de vista polític com tècnic.
- Simplificar la seva representació mitjançant la utilització de gràfics, taules, etc.
- Unificar la seva elaboració per facilitar el contrast de resultats entre departaments.



S'aconsella no superar els set indicadors per cadascuna de les diferents perspectives que vulguem analitzar i, alhora, es considera correcte un nombre total aproximat de 25 o 30 indicadors.

Com a element previ és important considerar la necessitat d'involucrar les persones afectades per a la seva implantació mitjançant el desenvolupament d'accions de participació en la definició d'indicadors, formació en l'estratègia d'utilització de quadres de comandament i definint un pla de comunicació (Gobierno de Andalucía, 2007).

La formació sobre els objectius i el funcionament del sistema ha de/d':

- Possibilitar una sensibilització activa de les persones responsables.
- Abastar el disseny, la implantació, l'explotació de la informació i la millora que s'indica.
- Fer possible l'aprenentatge sobre les accions que ha de realitzar el personal afectat per impedir o corregir desviacions sobre els objectius marcats i mantenir els indicadors en els nivells previstos.

Cal destacar el **grau de vinculació directa** que ha d'existir entre les activitats i funcions que realitzen les diferents unitats i el resultat dels indicadors, amb la **finalitat d'incrementar la motivació** entre les persones responsables, ja que poden identificar el fruit de la implantació de millores en els resultats que apareixen reflectits als indicadors.

Per exemple, la comunicació i la participació del personal en el disseny i l'execució del sistema d'indicadors predisposa els/les treballadors/ores a l'acceptació del quadre de comandament i els/les motiva a involucrar-se en les accions per al seu desenvolupament eficient.

Per això, cal repetir que és important tenir en compte les consideracions següents:

- La informació sobre la posada en marxa del sistema d'indicadors com una eina de progrés per a l'organització i no com 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. RECOPIACIÓ D'INFORMACIÓ: ANÀLISI DE L'ENTORN I DEL CONTEXT ORGANITZATIU

Al llarg d'aquest apartat, s'hi veurà diferents instruments/metodologies de recollida d'informació.

Tenint en compte les consideracions anteriors, la primera operació que és necessari escometre per a l'articulació d'un quadre de comandament és la realització d'un **estudi rigorós i detallat** de les circumstàncies internes i externes de l'organització, amb la finalitat de conformar l'escenari, a curt i mitjà termini, en el qual haurà de desenvolupar-se el procés de gestió de les polítiques municipals.

Com en tota posada en marxa d'un sistema o model de gestió que pretengui ser eficaç, des de l'inici ha de plantejar-se el protagonisme, o almenys la **participació**, de la més alta direcció, tant política com tècnica. Això ha d'estar basat en el convenciment que la implantació del quadre de comandament no és un assumpte ni tècnic ni econòmic sinó preferentment estratègic.

El lideratge polític i tècnic, a més, possibilita un segon element clau que és el convenciment de la línia de **comandaments intermedis** en tots els nivells organitzatius.

Perquè això es compleixi, és necessari programar activitats de formació i socialització específiques sobre el quadre de comandament.



Si els comandaments superiors no estan completament convençuts de les possibilitats d'èxit d'aquesta iniciativa, no val la pena ni dedicar un sol minut a la seva implantació d'aquest tipus d'eines.



Atenció

Aquestes activitats han d'anar adreçades a tots aquells comandaments que tinguin un paper de decisió o control sobre els àmbits temàtics que s'assenyalin com a objecte del nou sistema de control.

Anàlisi interna i anàlisi externa: DAFO

Una bona pràctica per diagnosticar i així poder analitzar l'entorn i el context organitzatiu consisteix en la realització d'un examen DAFO de l'organització considerant, mitjançant reunions d'equips d'anàlisi, les debilitats, amenaces, fortaleces i oportunitats (DAFO) que puguin detectar-se, l'anàlisi de les quals podrà utilitzar-se per establir les bases d'una estratègia de millora.

En relació amb l'**anàlisi interna**, caldrà incorporar:

- Els fets referents als projectes propis en marxa o de futur.
- L'estudi dels processos i la seva capacitat de millora així com els informes procedents dels sistemes de participació.
- Les consideracions relatives a la vinculació del personal amb els objectius de la corporació.
- El seu grau de motivació.
- La capacitat de lideratge dels comandaments demostrada fins al moment.
- La major o menor repercussió de les activitats dels agents sindicals.

I l'**anàlisi externa** pot complementar l'estudi anterior de la següent manera:

- Fent una síntesi dels aspectes polítics, econòmics, socials i tecnològics del municipi.
- Coneixent l'existència d'organismes oficials i privats que puguin prestar col·laboració econòmica, administrativa, científica o tècnica.
- Identificant les condicions geogràfiques de l'entorn.
- Sent conscient de les notícies sobre els avanços professionals i les noves tecnologies relatives a l'activitat desenvolupada per les diferents regidories de l'ajuntament.

Mapa d'actors i mapa de processos

Com a instruments d'ajuda en aquest procés d'anàlisi, es pot mencionar també la confecció d'un mapa d'actors i d'un mapa de processos. A continuació es veu les característiques de cadascun.



Definició

El **mapa d'actors** és una representació gràfica dels agents que intervenen en l'elaboració, la posada en marxa i la recepció de les actuacions de l'ajuntament.

Així doncs, quant a aquest mapa:

- Permet identificar individualment els integrants d'aquesta realitat i la seva interrelació amb la corporació local.
- Es recull tant l'estructura de relacions interna de l'organització (graus de dependència entre unitats o regidories) com de relacions externes (destinatari/s àries específics/ífiques de les actuacions; grups d'interès o de pressió relacionats amb les actuacions i la ciutadania).
- S'hi identifica els actors competitiu/s i complementari/s, que poden ser tant públics com privats i que realitzen actuacions de competència o de complementarietat.



Definició

El **mapa de processos** és una estructuració dels principals àmbits d'actuació del municipi.

Per exemple, un mapa de processos pot estructurar els àmbits d'actuació en: processos estratègics, processos operatius i processos complementaris.

Per tant, del mapa de processos és important saber el següent:

- És un full de ruta per identificar posteriorment els procediments clau sobre els quals centrar els esforços de millora.
- Aquests procediments poden estar subjectes a representació gràfica de les etapes en què es componen, identificant el seu resultat d'actuació, que consisteix a subministrar un producte o prestar un servei.
- El diagrama del procediment permet visualitzar tot l'esquema de la gestió, identificar quines de les seves parts aporten realment valor al producte o servei i quines no.
- Finalment, facilita la determinació d'indicadors, que poden definir-se sobre les diferents parts del procediment.



Està el teu ajuntament treballant l'anàlisi dels seus processos? Heu generat algun mapa de processos? Ha servit aquesta línia de treball per avançar cap a la reenginyeria de procediments i la introducció de millores operatives?

Participació activa de tots els agents

En aquesta fase de recopilació d'informació s'hi ha de fer un esment especial a la participació del personal.

L'èxit en la configuració d'un quadre de comandament integral no es pot assolir sense una participació activa de tots els agents en la definició de l'estratègia o en, almenys, un consens respecte a les metes que cal aconseguir i els nivells o estàndards d'actuació que convé assolir per a les diferents unitats.

Cal partir de la idea que les persones tenen uns coneixements sobre l'activitat administrativa que han de ser posats de manifest, i ser reconeguts per l'organització amb la finalitat que puguin ser aportats en la seva totalitat a la millora dels programes d'actuació.



Atenció

Sovint, els comandaments, tot i que asseguruen no tenir confiança en les actuacions dels/de les seus/seves empleats/ades, deleguen en ells/elles, conscientment o inconscient, funcions fonamentals per a la bona gestió de l'organització, com pot ser l'atenció a la ciutadania o el control dels sistemes d'informació dels quals pot dependre el resultat econòmic de l'entitat.

És per això que és important establir “canals de confiança” en les persones, i fer l'esforç de potenciar la comunicació tant la necessària per construir el quadre de comandament, com per generar motivació. D'aquesta forma es pot augmentar la implicació dels/de les treballadors/ores en els objectius organitzatius.

La contribució autèntica i sincera dels/de les **empleats/ades** no pot assolir-se amb mètodes coercitius ni disciplinaris, sinó que:

- En primer lloc, cal determinar l'àmbit d'aquesta contribució.
- En segon lloc, no es pot esperar la contribució dels/de les empleats/ades si no s'han desenvolupat canals perquè aquesta es produeixi.

A més de la implantació de sistemes de participació individuals i col·lectius, és necessari establir un ambient de llibertat “psicològica” que indueixi a que la millora contínua sigui un fet assumit per tothom.

3.2. 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:

- 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.

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

Segons Carrasco *et al.* (2005), en primer lloc, es determina les característiques de la institució o unitat respecte de la qual s'ha d'articular el quadre de comandament. Es defineix els seus elements estratègics:

- Missió.
- Visió.
- Objectius.
- Línies estratègiques per arribar als 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. Si es compta amb això, s'estarà en disposició d'avaluar i l'eina del quadre de comandament permet fer-ho.

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

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**. Dels objectius es destaca el següent:

- Els objectius operatius han de ser concrets i mesurables. Veure quins resultats es vol assolir: què, quant, quan, com.
- Han d'estar referits a unitats o responsables concrets/etes.
- Dels objectius operatius es pot passar a definir les actuacions específiques que les unitats han de desenvolupar per aconseguir-los.

Llavors, també s'ha de tenir en compte que les actuacions també han de ser mesurables i concretes i alhora vinculades a determinats/adés responsables.

Definit això, objectius i actuacions, serà fàcil identificar amb claredat quina es la informació (quins són els indicadors) necessària per saber si allò que s'està fent porta o no als objectius desitjats.



Atenció

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

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 quadre de comandament ha de ser útil per al/a 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 tots ells i totes elles han de prioritzar les mateixes estratègies basades en l'elecció de sistemes d'indicators que mesurin les variables que estratègicament es considerin clau 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.

3.2.2. Definició de l'arquitectura d'indicadors

Com assenyala el Ministerio de Economía y Hacienda (2007), un cop definits els objectius operatius i les accions, es pot identificar els indicadors que millor poden informar sobre el grau de consecució de l'estratègia i dels objectius establerts.

Més endavant, es dedica un apartat específic al disseny i a l'establiment d'indicadors, però ara ja és possible 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 aportin informació d'altres fets.



Atenció

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 que permeten el seguiment de la gestió.

La **selecció** d'indicadors que ha de formar part del quadre de comandament ha de recollir allò fonamental per informar el/la directiu/iva responsable, i ha d'estar pensat en un format de presentació que, entre d'altres característiques, faciliti la seva comprensió. També, per a la selecció d'indicadors, cal tenir en compte el següent:

- 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.



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.

És per això que han d'estar clares les responsabilitats de cada unitat i de cadascun dels comandaments, tot i que moltes vegades dins l'organització municipal no es té gaire present.

Com es veu, torna a tenir importància la participació de tot el personal; per tant, involucrar les diferents unitats en la selecció dels indicadors facilitarà la posterior acceptació de la relació entre la consecució de resultats amb incentius salarials, de formació o de carrera professional.

Per acabar, cal remarcar també que, per a l'elecció dels indicadors concrets, és aconsellable la comparació amb altres corporacions públiques similars en mida i pressupost.



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

3.2.3. Comunicació de la implantació



Cita

Segons Audit Commission (2004), "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".

Sol afirmar-se, erròniament, que la simple comunicació dels indicadors que formen un quadre de comandament integral dona lloc a que els components de l'organització disposin d'un complet programa d'actuació amb directrius clares per al futur. Però això no es així, ja que ha de fer-se visible un lideratge directiu que promogui la implicació del personal, perquè 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.



Dissenyar i executar aquest complet sistema es fa amb la finalitat que la visió de l'estratègia es desenvolupi d'una forma consensuada i conjunta.

Sovint els/les directius/ives i els/les empleats/ades 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 de la metodologia del nou sistema de control.

Aquesta comunicació, ha de ser precedida d'una oportuna socialització de la nova eina i aquesta s'aconsegueix mitjançant una campanya de màrqueting interna basada en la formació. Per tant, la instrucció de les persones no sols transmet coneixements sinó que activa conductes. Així doncs, el **reforç formatiu** sobre una eina nova, com pot ser un quadre de comandament, comporta el següent:

- Ajudarà a que es produeixi un alineament dels/de les empleats/ades respecte de les perspectives estratègiques que han estat enunciades.
- Desenvoluparà la capacitat dels individus d'orientar-se cap a la millora operativa en el seu servei concret.



Atenció

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/les que més poden fer per al desenvolupament de l'estratègia de l'ajuntament.

Per exemple, en les organitzacions basades en la prestació de serveis, com són les corporacions locals, s'oblida amb freqüència que la ciutadania sol ser atesa pels/per les empleats/ades amb baixes remuneracions, amb poca formació i que es troben, a més, molt allunyats/ades dels nivells polítics directius on

s'enuncia 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 proporcionar una explicació adequada de cadascun d'ells als agents, l'actuació dels quals mesurarà d'indicador.

3.2.4. Sosteniment i retroalimentació



El sistema d'indicadors ha de ser nodrit per diferents **fonts d'informació**.

A l'hora de dissenyar els indicadors, s'ha de tenir en compte que caldrà identificar la unitat o persona responsable d'assegurar que la font d'informació (habitualment una base de dades), estigui actualitzada de forma correcta.

Identificar la unitat o persona responsable d'assegurar la informació implica una feina i un sistema de coordinació que s'haurà de preveure i programar.



Cita

Segons Cook (2006) "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".

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.

Per exemple, si s'estableix incentius per objectius de gestió com ara "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.
- Com i quan aquesta és incorporada al sistema d'informació.



Atenció

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