



Diputació
Barcelona

Seguiment i control de la gestió en serveis municipals

Manual de consulta

El Pla de formació és un instrument fonamental per a la planificació i gestió de la formació de les diferents gerències i direccions de serveis de la corporació.

L'oferta formativa està definida a partir de la revisió i avaluació de la formació realitzada per la mateixa corporació i de l'anàlisi d'altres ofertes formatives que s'han desenvolupat en altres administracions públiques i és fruit de la col·laboració entre les diferents gerències i direccions de serveis de la corporació amb la Direcció de Serveis de Formació.

© de l'edició: Diputació de Barcelona

© del text: Albert Gadea

Primera edició: gener de 2003

Primera edició digital: setembre de 2010

Producció: Direcció de Comunicació de la Diputació de Barcelona

Dipòsit legal: B-4460-2011



**Diputació
Barcelona**

Àrea de Presidència

Direcció de Serveis de Formació

Comte d'Urgell, 187. Edifici 14

08036 Barcelona

Tel. 934 049 300 · Fax 934 049 359

ds.formació@diba.cat · www.diba.cat

SUMARI

| | |
|---|----|
| Introducció del manual | 13 |
| 1. Control i direcció per resultats en serveis locals | 15 |
| Idees clau | 15 |
| 1.1. Seguiment i control de serveis públics locals | 15 |
| 1.1.1. Una nova relació entre ciutadans i administració | 15 |
| 1.1.2. Donar comptes i millorar l'eficiència de la gestió | 16 |
| 1.2. El seguiment i el control en el marc de la direcció per resultats | 17 |
| 1.2.1. Direcció i control sense, amb i per objectius | 17 |
| 1.2.2. Implicacions de la direcció per objectius i resultats | 18 |
| 1.3. Condicions que determinen l'èxit dels sistemes de control i seguiment en una administració municipal | 19 |
| 1.3.1. Els factors externs de l'organització | 19 |
| 1.3.2. Els factors interns de l'organització | 20 |
| 1.4. El control en el procés de planificació i direcció | 21 |
| Resum del tema | 26 |
| Referències a l'annex | 26 |
| 2. Control i avaluació | 27 |
| Idees clau | 27 |
| 2.1. Nivells de planificació i control en l'àmbit local | 27 |
| 2.2. Les unitats de programació i control | 29 |
| 2.2.1. Agrupació d'unitats bàsiques de programació | 31 |
| 2.3. Aspectes clau del control | 32 |
| 2.4. El control com a sistema | 33 |
| 2.4.1. Els elements del sistema de control | 33 |
| 2.4.2. El control com a subsistema per a la gestió de la qualitat | 34 |
| 2.5. Control de gestió i control estratègic | 35 |
| 2.5.1. Control dels factors interns i externs | 35 |
| 2.5.2. Control del procés i control del resultat | 36 |
| 2.6. Qui controla? Delegació i autocontrol | 38 |
| 2.6.1. Unitats de responsabilitat autoadministrada | 38 |
| 2.6.2. Unitats de suport per a l'autocontrol | 39 |
| Resum del tema | 41 |
| Referències a l'annex | 42 |
| 3. Instruments, mètodes i estratègies | 43 |
| Idees clau | 43 |
| 3.1. Indicadors i estàndards | 43 |
| 3.1.1. Característiques dels indicadors i dels estàndards | 43 |
| 3.1.2. Selecció i construcció d'indicadors | 44 |
| 3.2. Què mesuren els indicadors | 46 |
| 3.3. Indicadors d'estructura, procés, resultat i entorn | 48 |
| 3.4. La mesura de la satisfacció | 50 |
| 3.4.1. La satisfacció com a estimador del resultat dels serveis públics | 50 |
| 3.4.2. Mètodes passius | 51 |

| | |
|--|----|
| 3.4.3. Mètodes actius | 52 |
| 3.5. Estratègies per a la selecció i implementació d'indicadors i estàndards | 54 |
| 3.5.1. Partir de les activitats amb participació | 54 |
| 3.5.2. Definir una estratègia d'implantació | 56 |
| 3.6. Mètodes operatius de control i seguiment | 57 |
| 3.6.1. Taules i gràfiques lineals | 58 |
| 3.6.2. Diagrames de barres o de Gantt | 59 |
| 3.6.3. Informes PERT | 60 |
| 3.6.4. El quadre de comandament | 60 |
| 3.7. Presentació i valoració de la informació de control | 61 |
| Resum del tema | 64 |
| Referències a l'annex | 65 |
| Síntesi del material | 67 |
| Glossari | 69 |
| Referències bibliogràfiques | 73 |
| Bibliografia comentada | 75 |
| Annexos i material d'autoavaluació | 77 |

INTRODUCCIÓ DEL MANUAL

Aquest manual de formació va adreçat a gestors locals amb responsabilitats en la prestació de serveis locals. Gestors de tots els àmbits: des de responsables polítics executius que tenen a càrrec seu grans àrees municipals fins a gestors tècnics amb responsabilitat sobre programes operatius o actuacions molt concretes. El seguiment i el control, com la planificació, són funcions eminentment directives que estan presents en tots els àmbits de gestió d'una organització local.

El manual s'ha orientat des d'una perspectiva molt pràctica, buscant la claredat conceptual i la senzillesa i l'aplicabilitat de les metodologies proposades i garantint una forta consistència amb la cultura i el llenguatge de les nostres administracions locals.

Els continguts s'estructuren en tres temes que, encara que poden ser tractats de forma independent, estan estretament relacionats i segueixen una seqüència lògica: des dels aspectes més conceptuals del primer tema, als més aplicats i pràctics del darrer.

En el primer tema es contextualitza el seguiment i el control de gestió en el procés de canvi i modernització de les nostres administracions locals, conjuntament amb la planificació, dins de la implantació de sistemes de direcció per objectius i resultats. També s'analitzen específicament les condicions de l'entorn i de l'organització per a l'èxit de la seva aplicació efectiva.

El segon tema tracta els àmbits de planificació i control, amb especial èmfasi en les diferents unitats de programació i les seves implicacions en els sistemes de seguiment i control; també, en aquest tema, es tracta el control com a sistema i els seus aspectes clau, com la delegació i l'autocontrol.

Finalment, el tercer tema treballa els aspectes més pràctics, com la selecció d'indicadors, la construcció de quadres de comandament i els mètodes operatius de control i seguiment. De forma específica, s'inclou un apartat amb tècniques concretes per mesurar l'impacte i la satisfacció de serveis, la qual cosa, sovint, és una de les grans assignatures pendents dels sistemes locals de control de gestió.

La darrera part del manual aporta, a més d'una síntesi del material i de les referències bibliogràfiques dels autors citats, una breu bibliografia comentada on s'orienta sobre la lectura de llibres que poden resultar interessants per ampliar i/o aprofundir el contingut estudiat, així com un glossari on es poden trobar els conceptes bàsics tractats al llarg dels temes, amb la indicació concreta de l'apartat o subapartat on es poden trobar.

1. CONTROL I DIRECCIÓ PER RESULTATS EN SERVEIS LOCALS

IDEES CLAU

- El sobtat interès i la ràpida implantació del seguiment i el control de gestió en les administracions locals, més que una opció modernitzadora presa lliurement per les nostres organitzacions, és una veritable necessitat, conseqüència de la nova relació que avui estableixen Administració i ciutadans.
- Des del punt de vista de la gestió i la presa de decisions, el seguiment i el control solament tenen sentit en el marc de la direcció per objectius i resultats, de la qual són elements absolutament necessaris, encara que no suficients.
- Els factors externs (especialment la contenció de la despesa i l'augment de l'exigència ciutadana de serveis de qualitat) impliquen la implantació a mig termini del control en el conjunt d'ens locals; però són els factors interns de cada organització els que determinen la forma i el moment precís en què es produirà.
- Per tenir un bon sistema de control, en el marc de la direcció per resultats, cal arribar a una bona definició operativa dels resultats esperats.

1.1. SEGUIMENT I CONTROL DE SERVEIS PÚBLICS LOCALS

1.1.1. Una nova relació entre ciutadans i Administració

L'Administració local i les seves organitzacions, principalment els ajuntaments, conformen un sistema complex que està sotmès a una accelerada evolució, producte del radical i inesperat canvi de la relació que manté l'Administració amb els ciutadans. La clàssica relació entre l'Administració local paternalista que proveeix serveis als seus administrats amb la legitimitat i l'autoritat del tutor està en profunda crisi. Durant els darrers anys aquesta *relació Administració-ciudadà* s'està convertint ràpidament en una relació gairebé de mercat, en què els ciutadans (gairebé clients) encarreguen (gairebé contracten) al seu ajuntament la gestió d'uns serveis comuns. Aquesta nova relació fa que els ciutadans es mostrin cada vegada més exigents amb les seves corporacions locals i la qualitat dels serveis que presten, cosa que obliga a una ràpida millora en l'eficiència. Aquesta cursa forçada per guanyar eficiència, és a dir, per prestar millors serveis amb els mateixos recursos, fa que el seguiment i el control, en el marc d'una nova concepció de qualitat de servei públic, s'estenguin ràpidament per les nostres administracions locals.

Un exemple clar dels esforços per guanyar eficiència és la tendència a la modularització en les nostres administracions locals. En efecte, durant les dues últimes dècades s'ha produït una forta descentralització en la prestació i organització dels serveis que, en molts casos, han passat a realitzar ens autònoms (mòduls) o entitats prestadores de serveis que contracten amb l'Administració. En el mateix sentit, molts serveis, com la neteja viària o la recollida de residus, han passat a ser prestats per la iniciativa privada. Per saber si aquests serveis que l'ajuntament no presta directament, encara que la provisió econòmica i la *responsabilitat* davant els ciutadans és plenament seva, funcionen correctament, lògicament, no queda més alternativa que implantar sistemes de seguiment i control.

Però els ciutadans, tot i la modularització i la implantació de nous sistemes de gestió externa per a moltes activitats, continuen demanant millors serveis, més eficiència. Cal que els serveis que presten directament els ajuntaments passin a ser gestionats sota els mateixos paràmetres

de qualitat i control. Actualment, les administracions municipals fan un important esforç per implantar sistemes de control i direcció per resultats dins les mateixes estructures municipals. En realitat, el *gestor públic*, sigui de l'àmbit polític o gerencial, ha de vetllar perquè tots els serveis dels quals sigui responsable es prestin amb la màxima eficiència, amb independència que es prestin externament o internament; en la nova Administració local cal estendre el seguiment i el control al conjunt de totes les activitats municipals.

El seguiment ens permet conèixer l'execució de les activitats i els principals factors relacionats, per tal de disposar d'informació.

El control és alguna cosa més. El control implica que les medicions que efectuem en el procés de seguiment seran contrastades amb els valors o estàndards desitjats i, sobretot, que actuarem en conseqüència. El control està orientat a l'acció, cap a la presa de decisions que permet la millora dels serveis en termes d'eficiència.

1.1.2. Donar comptes i millorar l'eficiència de la gestió

Els indicadors són avui la principal alternativa per a la medició de les activitats i els seus resultats. Les mesures sols tenen sentit per ser comparades: comparades amb uns objectius prefixats, comparades amb les obtingudes per altres unitats o, fins i tot, comparades amb les d'altres serveis ofertats en el mercat (*benchmarking*).

La medició i el control en l'Administració pública té dues finalitats principals:

1. Retre comptes.
2. Rectificar els errors de gestió.

1. *Retre comptes*. Té dues perspectives: la que l'organisme pot fer als seus superiors o a l'Administració que el contracta (és el cas de les agències o ens autònoms, però també el dels ajuntaments davant els òrgans de control extern), i la que pot fer cap al ciutadà. En els països anglosaxons i en els del nord d'Europa està molt ben definida l'obligació que té qualsevol administració de donar comptes sobre com està complint amb la gestió i el pressupost que té encomanat (*accountability*). Amb aquest propòsit, en el Regne Unit es van posar en marxa les Cartes del Ciutadà, on a més d'especificar-se els compromisos i objectius de govern, es garanteix la publicació dels indicadors més rellevants de forma periòdica en la premsa local. Aquest procés està controlat per l'Audit Commision que preveu una bateria de més de 100 indicadors per a tots els municipis. Les experiències del *National Performance Review* en els EUA i, molt més pròximes, les dels ajuntaments de Barcelona i Alcobendas, o les iniciatives del grup municipal d'indicadors de gestió de la Fundació Pi i Sunyer, conjuntament amb la Sindicatura de Comptes de Catalunya, van en el mateix sentit.

2. *Rectificar els errors de gestió*. Respecte a la millora de la gestió, resulta evident la ràpida generalització d'experiències de sistemes d'indicadors per a la direcció de serveis municipals que s'està produint durant els darrers anys. Molts gestors han descobert que els indicadors i els quadres de comandament, més que destorbar-los en la seva tasca del dia a dia, els faciliten la gestió quotidiana, ja que els permeten tenir controlada tota l'activitat regular per tal de concentrar la seva atenció en els aspectes més innovadors o problemà-

tics de la seva tasca. El seguiment i el control no solament milloren el resultat de l'acció pública, els serveis que finalment es presten als ciutadans, sinó que milloren la qualitat del mateix procés de gestió pública.

Molts municipis, com Santa Coloma de Gramenet, Girona o Esplugues de Llobregat, per posar alguns exemples coneguts, estan desenvolupant sistemes integrats de control de gestió que no tenen res a envejar als de les organitzacions públiques europees més avançades.

Així, a partir de les seves finalitats, podem intuir que el seguiment i el control municipal tenen diversos grups d'usuaris amb interessos complementaris:

- Els gestors i tècnics municipals que, per millorar la seva tasca, s'interessaran sobretot pels indicadors d'activitat i procés.
- Els òrgans de control extern (OCEX) i altres administracions a les quals hem de retre comptes, interessats principalment en els indicadors econòmics i d'estructura.
- Els ciutadans, per als quals treballem i als quals finalment retrem comptes, que estaran fonamentalment interessats en els indicadors de resultat i d'impacte.

El seguiment i el control no són simples metodologies o mecanismes aïllats de l'entorn de gestió i modernització administrativa de cada organització. Ambdós s'integren de manera essencial en el sistema de direcció per resultats de la corporació; de fet, i com veurem més endavant, el control és un dels elements fonamentals que fa que el sistema de direcció pugui esdevenir un veritable sistema de direcció per resultats. Igualment, el sistema de direcció per resultats s'integra com a peça fonamental en el sistema de gestió de qualitat municipal.

En aquest sentit, és important remarcar que l'orientació del nostre sistema de qualitat municipal determinarà l'orientació (i l'interès principal) dels nostres sistemes de seguiment i control. Si fem una decidida aposta per la qualitat, des del punt de vista del ciutadà, els nostres quadres d'indicadors i els sistemes de seguiment hauran d'estar fortament orientats a la mesura de la satisfacció i l'impacte dels serveis i actuacions en els usuaris. De fet, avui, el gran repte del control de gestió en els nostres ajuntaments ja no és tant si fem servir o no informació de control, si tenim o no indicadors o quadres de comandament (amb més o menys gràcia, tots en comencem a tenir), sinó més aviat quina informació posem en aquest sistema: solament informació interna, generada en els mateixos serveis municipals, o comencem a tenir informació externa, de satisfacció, d'impacte, generada en els ciutadans i el territori?

No ens podem equivocar, l'objecte més important del control és el resultat. I el resultat dels serveis públics no cal que el busquem dins l'ajuntament; cal sortir a buscar-lo allà on es produeix: en els ciutadans.

1.2. EL SEGUIMENT I EL CONTROL EN EL MARC DE LA DIRECCIÓ PER RESULTATS

1.2.1. Direcció i control sense, amb i per objectius

Gestionar serveis municipals implica dirigir, i dirigir és prendre decisions, fer que passin coses, que es facin coses, a partir d'uns recursos determinats.

Així una organització i, per tant, també una organització municipal, es pot dirigir:

- Sense objectius, és a dir, sense pretendre resultats explícits.
- Amb objectius, definint els resultats que volem aconseguir.
- Per objectius o resultats, a partir dels resultats obtinguts.

La història recent dels nostres ajuntaments il·lustra perfectament aquestes tres possibilitats. Durant dècades d'ajuntaments no democràtics, les corporacions locals del nostre país han estat dirigides *sense objectius* o, com a mínim, sense objectius explícits, concrets i mesurables. Això solament és possible en una Administració allunyada dels ciutadans, sense responsabilitat efectiva davant els usuaris de serveis i sense consciència de gestionar recursos escassos i aliens.

Actualment les coses han canviat molt i és difícil trobar ajuntaments, si més no en poblacions mitjanes i grans, que no tinguin objectius més o menys explícits per a la majoria dels serveis que presten. El grau de desenvolupament i formalització dels objectius depèn molt del tipus de servei. N'hi ha alguns, com els relacionats amb la via pública o amb alguns serveis a la persona, que tenen una llarga tradició i experiència en la fixació d'objectius; d'altres, freqüentment relacionats amb l'activitat «interna» de l'Ajuntament, tenen més dificultats per definir els seus objectius.

Però tenir objectius no implica necessàriament dirigir *per objectius*. En els nostres ajuntaments ja comença a ser habitual que els serveis tinguin uns objectius més o menys explícits. Ara, que es mesuri i es controli regularment el nivell d'acompliment mitjançant indicadors o algun sistema de control ja ho és molt menys. Però, dissortadament, encara resulta gairebé excepcional que es modifiqui l'actuació sistemàticament en funció d'una avaluació —també sistemàtica— del compliment dels objectius fixats.

1.2.2. Implicacions de la direcció per objectius i resultats

Dirigir per objectius i resultats és dirigir a partir de definir exactament allò que es vol aconseguir, controlar si es produeix i actuar en conseqüència. Així doncs, la direcció per objectius i resultats (DPOR en endavant) *implica*:

- Definició d'objectius (definició explícita i concreta dels resultats esperats).
- Definició de mitjans i activitats (definició de les accions i dels recursos necessaris per a la consecució dels objectius proposats).
- Definició de responsabilitats (qui s'encarrega de cada acció, qui és responsable dels recursos).
- Control dels resultats (determinar el compliment dels objectius).
- Anàlisi de les desviacions i elaboració de propostes de redisseny.

Definir els objectius, els mitjans, les activitats i les responsabilitats és... planificar. Controlar el grau de compliment dels objectius és... controlar la gestió. En definitiva, la direcció per objectius i resultats implica comptar amb un sistema de planificació i amb un sistema de control de gestió, sempre, evidentment, que després s'actui en conseqüència.

Així, cal tenir clar que el control i el seguiment prenen un sentit diferent i essencial en el marc de la direcció per resultats. Tenir un sistema de control és una condició necessària però no suficient per fer direcció per resultats. Si no hi ha control evidentment no hi ha DPOR, però tenir control no implica automàticament la DPOR. Si primer no hem estat capaços de definir exactament els resultats (en realitat, amb el control el que farem és veure si els hem assolit) o, finalment, no podem o no volem actuar en conseqüència, probablement el control no passarà de ser un exercici perfectament inútil.

1.3. CONDICIONS QUE DETERMINEN L'ÈXIT DELS SISTEMES DE CONTROL I SEGUIMENT EN UNA ORGANITZACIÓ MUNICIPAL

1.3.1. Els factors externs de l'organització

Hi ha uns factors d'entorn que sens dubte juguen a favor de la implantació del control i els sistemes de DPOR en l'Administració pública i, molt especialment, en l'Administració local, la més pròxima al ciutadà.

- El *grau de consciència* entre els ciutadans de ser usuaris d'uns serveis que es financen amb els seus impostos s'ha desenvolupat ràpidament en els darrers anys. Els ciutadans saben que paguen els impostos per uns serveis comuns als quals demanen qualitat. Cada vegada més els ciutadans, a més d'usuaris dels serveis municipals, se senten com a «clients». La nova consciència fiscal dels nostres ciutadans —comparable a la dels nostres socis europeus— ens fa ser més exigents amb com es gasten els diners públics i amb els serveis que s'obtenen a canvi.

En pocs anys el ciutadà ha passat de ser un «súbdit» de l'Administració a ser-ne un «client» que sap que paga i que vol, a canvi, nous i bons serveis. I a més, els nous *ciutadans-clients* saben molt bé el que volen i què poden obtenir de la seva Administració. La gran mobilitat de la població actual, la tendència a concentrar-se en àrees metropolitanes molt interdependents, la televisió... són factors que fan que els ciutadans coneguin com presten els serveis altres municipis i, naturalment, comparen i exigeixen el millor de la seva Administració. Ens agradi o no, les administracions locals ens enfrontem a noves i desconegudes formes de competència en el que és públic.

Ara, una administració pública, i més un ajuntament, ja no es pot permetre no avaluar els serveis que presta, no complir els objectius, o mantenir actuacions inútils o serveis poc satisfactoris per als ciutadans. La DPOR, la planificació i el control en l'actuació pública, és una exigència ciutadana.

- Un altre factor, profundament relacionat amb l'anterior, que fa que la DPOR i el control es converteixi en una necessitat per a les administracions locals és la *constricció dels recursos disponibles, derivada de la contenció de la despesa pública*. Si, per definició, els recursos són escassos, ara ho són més que mai i la tendència no canviarà a mig termini.

Després d'una etapa d'expansió en l'Administració local, en què s'han hagut de posar en pràctica nous serveis —molts d'ells amb caràcter supletori— i afrontar grans inversions per pal·liar dèficits infraestructurals i d'equipaments, han quedat com a seqüela elevats nivells d'endeutament i dèficit en els comptes de la gran majoria d'ajuntaments. Quan els recursos són particularment escassos, no hi ha marge per a la ineficiència. No ens podem equivocar amb les prioritats ni mantenir actuacions inútils. De nou, la planificació i el control de gestió, la DPOR, passen a ser una necessitat. De fet, bona part d'experiències de con-

trol de gestió municipal s'han produït en aquells àmbits i situacions on el creixement de la despesa o la manca de recursos es feia insostenible (grans serveis de via pública, serveis socials o sanitaris, gestió de grans instal·lacions...). En molts d'aquests casos, aquests serveis han passat a ser prestats per la iniciativa privada i, en conseqüència, han de ser controlats amb garanties per l'Administració pública; el control i el seguiment dels contractes de prestació de serveis passa a ser una necessitat evident.

Tots aquests factors d'entorn fan que la tradicional direcció burocràtica dels nostres ajuntaments (*sense objectius*) passi ràpidament a la direcció de transició (*amb objectius*) i, per últim, a la direcció *per objectius* i resultats.

Els podem resumir en els punts següents:

- *Augment de l'exigència ciutadana* de serveis de qualitat. Nova consciència fiscal local.
- *Noves formes de competència en el que és públic*. Els ciutadans saben què passa en altres municipis i en altres administracions.
- *Constricció de les finances públiques* i consciència de «recursos públics escassos» (límit del recurs d'endeutament i de la capacitat de generar —i *maquillar*— dèficit sostenible.) Necessitat d'optimitzar la gestió econòmica dels serveis públics (eficiència econòmica).
- *Experiències exitoses d'administració modular*. Externalització de serveis a organismes, ens autònoms i empreses que contracten amb l'Administració i que han de ser controlats.

1.3.2. Els factors interns de l'organització

A més d'aquests factors generals d'entorn, que tenen un efecte positiu sobre la implantació del control en els nostres ajuntaments, és important considerar una sèrie de factors específics que poden ajudar a l'èxit de la implantació de sistemes de control i seguiment, en el marc d'iniciatives de gestió per resultats en la nostra organització. Cada un d'aquests factors pot estar present o no, i en graus variables, en cada organització local; han de ser valorats i abordats de forma específica per millorar les possibilitats d'èxit en la implantació de sistemes de direcció i control per resultats.

En una organització, el pas de la direcció burocràtica (*sense objectius*) a la direcció de transició (*amb*) i, per últim, a la Direcció *per Objectius* i Resultats vindrà determinat específicament pels factors que es relacionen a continuació:

- *Nivell de visió estratègica* per l'aplicació dels sistemes de control i planificació en l'organització (en forma de pla organitzatiu, pla intern de qualitat, etc.).
- *Nivell de compromís de l'alta direcció municipal* (inclòs el nivell polític que, com a mínim, no haurà de presentar resistències).
- *Capacitat, formació i motivació* dels caps i comandaments intermedis de l'organització.
- *Nivell d'autonomia directiva* (pot ser convenient fer prèviament una reestructuració organitzativa amb redefinició d'algunes funcions o responsabilitats). Possibilitat real de *vincular l'assignació de recursos a la fixació d'objectius*.
- *Nivell de focalització inicial d'experiències en processos regulars i/o ben coneguts*.

— Capacitat per iniciar el procés sobre *actuacions i temes clau* de l'activitat municipal (pel seu impacte, pel seu cost, etc.).

Aquí tenim un exemple de les condicions internes que determinen l'èxit de la implantació:

Imaginem un gerent (o un director de serveis) de l'àrea de serveis personals d'un ajuntament metropolità mitjà. Un ajuntament que té definit un Pla Estratègic per al desenvolupament organitzacional, on una de les línies estratègiques és la implantació de quadres de comandament en totes les unitats i que compta amb un alcalde convençut, que creu que cal modernitzar el funcionament de l'administració, tot i que no sap gairabé com. El tinent d'alcalde executiu de l'àrea és una persona de màxima confiança de l'alcalde, que prové d'una gran empresa privada de serveis on havia fet tasques de *controller*, i que està en política per vocació i ple d'il·lusió en el seu primer mandat.

Imaginem també que en aquesta àrea s'ha fet un curs de direcció per objectius, força pràctic i participatiu, per a tots els comandaments intermedis; en aquest curs es van mostrar experiències senzilles d'implantació de quadres de comandament en diversos ajuntaments. Recentment, s'ha fet una revisió del catàleg de llocs de treball, que ha redefinit les funcions dels comandaments i les ha adaptat a l'organigrama real (el procés no ha estat exempt de tensions, però bona part de caps estan raonablement satisfets amb el resultat d'aquest procés).

Finalment, imaginem que el gerent proposa establir un sistema de control de gestió (o direcció per objectius) amb quadres de comandament, senzills i molt pràctics per als Serveis Socials d'Atenció Primària, ja que és un tema que, encara que és important i s'emporta una part significativa dels esforços i recursos de l'àrea, és un tema ben conegut pels treballadors i responsables operatius.

Probablement, aquest gerent tindrà èxit en la implantació del sistema en la seva organització.

1.4. EL CONTROL EN EL PROCÉS DE PLANIFICACIÓ I DIRECCIÓ

La planificació i el control són part de les funcions bàsiques del directiu. Això és evident quan s'analitza el procés directiu des de la perspectiva tradicional: *un directiu planifica, organitza, dirigeix i controla*. Des de l'anàlisi de rols directius, veurem que la planificació i el control entren de ple en els anomenats «rols de decisió» (innovador/assignador de recursos) i en els informatius (monitor, que recull informació).

De la mateixa manera que la direcció, la planificació i el control conformen un procés, amb fases ben definides que en molts casos arriben a convertir-se en un procés cíclic; s'ha de tenir clar que la planificació i el control és un procés actiu (no «es fa i ja està»); és un procés que cal modificar contínuament.

Fases principals d'aquest procés:

1. L'anàlisi inicial: control i avaluació inicial.
2. L'establiment de prioritats.
3. Definició d'objectius: els estàndards de control.
4. Definició d'activitats.
5. Previsió i assignació de recursos.
6. Anàlisi final: control i avaluació final.

1. L'anàlisi inicial: control i avaluació inicial

S'ha de conèixer la realitat sobre la qual actuem per veure què volem modificar, quan i si això serà possible: és una fase de recollida d'informació (rol de «monitor» del directiu). Cal recollir informació sobre els principals problemes (necessitats) i sobre els recursos existents per enfrontar-los.

En finalitzar aquesta fase s'ha de tenir una idea bastant aproximada de quins són els aspectes «clau» sobre els quals cal focalitzar l'atenció i amb quins recursos bàsics comptem.

2. L'establiment de prioritats

No es pot fer tot i encara menys tot alhora. Cal decidir les prioritats: s'han d'ordenar els problemes i les necessitats per intervenir-hi. Es tracta de prioritzar els temes «clau» en atenció a criteris d'impacte poblacional, cost econòmic, benefici social, etc.

3. Definició d'objectius: els estàndards de control

Per a les prioritats seleccionades cal definir exactament què volem aconseguir i quan. S'han de definir finalitats i objectius de la manera més quantificada possible (en la magnitud i en el temps). Sols si definim molt bé què volem, després podrem saber, mitjançant el control, si ho hem aconseguit.

En definir objectius, al nivell que sigui (generals, específics...), haurem d'intentar que tinguin algunes *característiques* que després es traduiran en els indicadors de control:

- Que siguin pertinents (vàlids, adequats a les finalitats generals).
- Que siguin simples (en la seva formulació, fàcils d'entendre).
- Que siguin assolibles (en funció de l'experiència).
- Que siguin reptadors (que representin un progrés).
- Que siguin acceptables (pels ciutadans, per l'organització).
- Que siguin mesurables (quantificats en magnitud).
- Que estiguin periodificats (quantificats en el temps).

Un exemple de definició d'objectius de característiques bàsiques podria ser:

Que el cost mitjà per consulta atesa a la OMIC (Oficina Municipal d'Informació al Consumidor) durant l'any 2001 sigui inferior a 2,10 euros.

És pertinent?

Sí, perquè està d'acord amb les finalitats generals de l'Ajuntament d'eficiència i contenció de despesa (suposem que tenim un Pla d'Austeritat).

És simple?

Sí, tothom ho pot entendre, qui presta el servei, qui el finança, els usuaris... (fins i tot és possible fer una facturació per a l'usuari —que liquida el mateix Ajuntament— d'allò més educativa).

És assolible?

En principi sí, ja que s'ha establert a partir de l'anàlisi de costos i usuaris de l'any anterior.

És reptador?

També, perquè l'any anterior el cost era un 2 % superior i aquest any hem plantejat un esforç per racionalitzar l'atenció i reduir les despeses de consums i materials fungibles.

És acceptable?

Sens dubte, tant per als ciutadans com per als prestadors ja que no implica una pèrdua de qualitat en l'atenció, solament una racionalització dels costos.

És mesurable?

Sí, es tracta de comptar el nombre d'atencions i els costos del servei, tant els directament imputats com altres que poden estar imputats en altres programes (com ara consums o fulltons...).

Està periodificat?

Sí, calcularem el cost mitjà al llarg de l'any 2001.

Aquesta etapa és probablement la més *determinant del procés de planificació*. Si no estan ben definits els resultats (els objectius), més tard no hi ha res a mesurar, controlar o avaluar i, encara molt menys, elements per prendre decisions. «Millorar l'atenció ciutadana» no és un objectiu avaluable; està bé com a finalitat global, com a eslògan, però cal dir exactament què pretenem millorar, com i quan.

Alguns exemples d'objectius operatius avaluables i comuns en un ajuntament són els següents:

- «Augmentar un 5 % l'eficàcia fiscal en la recaptació de l'IAE en l'exercici 2002».
- «Resoldre i comunicar als interessats totes les sol·licituds de llicències d'ocupació de via pública abans de 15 dies».
- «Resoldre satisfactòriament el 100 % de les demandes d'informació recollides en el contestador automàtic abans de 24 hores els dies laborables i de 48, els festius».
- «Aprovar definitivament pel Ple Municipal ordinari del mes de febrer el projecte executiu i les bases d'adjudicació de la reforma del Teatre municipal».

Veiem que aquests objectius, que representen els resultats concrets que volem obtenir, quan estan convenientment operativitzats, ens suggereixen immediatament els indicadors de control dels resultats que haurem d'utilitzar.

4. Definició d'activitats

Per aconseguir els objectius que ens hem proposat s'han de preveure una sèrie d'actuacions i activitats. Els tècnics del nostre servei o departament ens ajudaran a dissenyar les activitats que garanteixin l'obtenció de tots els objectius. En aquesta fase caldrà estar especialment atent a no definir activitats que no ajudin clarament a aconseguir cap dels objectius, encara que en aparença estiguin molt relacionades amb el tema.

En aquest cas una bona definició de les activitats i de les seves principals fites (dates d'execució, assistència prevista, etc.) seran essencials per tal de dissenyar els indicadors de control de procés.

5. Previsió i assignació de recursos

Aquesta fase està intrínsecament lligada a l'anterior i és la que correspon més genuïnament al directiu (rol d'assignador de recursos). El directiu ha de decidir quants i quins recursos dedicarà a cada activitat (o a cada grup d'activitats, és a dir, a cada objectiu); els tècnics del seu servei li diran si amb aquests recursos és possible realitzar-les.

La correcció en la previsió de l'assignació de recursos, fortament basada en la fase d'anàlisi inicial, determinarà els indicadors d'estructura més adequats per al nostre sistema de control.

6. Anàlisi final: control i avaluació final

S'ha de preveure que una vegada finalitzades les actuacions voldrem saber si hem assolit els objectius, si s'han fet les activitats, i si els recursos utilitzats han estat els previstos. Si hem seguit tots els passos anteriors, això serà fàcil: sols es tracta de recollir informació i veure les desviacions respecte del previst. Aquesta avaluació ens permetrà efectuar modificacions a tots els nivells del procés de planificació (readequar prioritats o objectius, redissenyar activitats, modificar l'assignació de recursos...).

És important tenir molt clar que si un objectiu, una activitat o una despesa no estava ben definida des del començament, al final no hi ha res a avaluar: si no sabem què volíem aconseguir, l'avaluació ens proporcionarà a tot estirar un estat de les coses però res respecte de si hem aconseguit quelcom amb la nostra intervenció.

En les nostres avaluacions serà fonamental introduir la valoració simultània dels resultats en relació amb els recursos utilitzats, per conèixer l'eficiència (relació cost/benefici) de les nostres actuacions. S'ha d'evitar avaluar solament o de forma separada els resultats o la gestió econòmica: massa sovint obtenim bons resultats però amb un cost final massa alt o, al contrari, tenim una brillant gestió econòmica amb uns pobres resultats. La delimitació precisa de les unitats de servei (els productes, els *outputs*) i de les poblacions (els usuaris) serà determinant per poder calcular els costos per usuari i els costos per unitat de servei que, en definitiva, és el que realment permet prendre la major part de les decisions gestores.

Els caps d'àrea (gerents), els caps de servei i de departament, com a directius locals, intervien en tots els passos del procés de planificació de les actuacions municipals, però sens dubte hi ha algunes fases, molt relacionades amb el control, que són eminentment directives:

— *La definició d'objectius.* El directiu ha de dir al més exactament possible què és el que s'ha d'aconseguir de cada una de les prioritats decidides prèviament. La formulació final de

l'objectiu, la pot fer un tècnic, però és el directiu qui ha de dir com i quan. La definició dels objectius és el que determinarà quins indicadors han de configurar els sistemes de control.

- *El control i l'avaluació.* El directiu és qui finalment avalua i decideix modificar o no la intervenció. Per a l'avaluació de l'eficiència utilitzarà criteris tècnics (eficàcia, cost econòmic...) i polítics (impacte en la població, costos socials...).

Així doncs, podem dir que el directiu, a la vista de la situació, decideix les prioritats, diu què cal aconseguir i en valora els resultats. El tècnic analitza la situació, dissenya les activitats (a partir dels objectius i els recursos assignats) i prepara la informació per a la valoració final.

Resum del tema

En aquest tema s'ha definit conceptualment el control i el seguiment de serveis públics, en el context de la planificació i la gestió per resultats de les noves organitzacions municipals.

La implantació de sistemes de seguiment i de control de gestió és una peça fonamental en l'accelerada reforma de les administracions locals i els seus mètodes de gestió que, com a conseqüència de l'efecte combinat de la contenció de la despesa i l'augment de la demanda ciutadana de serveis de qualitat, s'està produint en els nostres ajuntaments. Guanyar eficiència, en un nou context de competència entre serveis públics, actualment és més una necessitat que no pas una opció per a les administracions locals; i, avui dia, la planificació i el control són les seves principals eines per avançar en aquest sentit.

El seguiment ens permet conèixer l'evolució de l'execució dels nostres serveis. El control és alguna cosa més: les medicions del nostre procés de seguiment, les contrastarem amb els valors de referència (estàndards) per tal de fer-ne un judici i actuar en conseqüència. Això possibilitarà complir amb les dues principals finalitats del seguiment i el control en l'Administració pública:

- Retre comptes.
- Rectificar els errors de gestió.

La direcció clàssica i burocràtica *sense objectius* és fàcil d'identificar, però quan parlem de control també ens caldrà diferenciar bé —i això ja és més difícil— entre la direcció *amb objectius* i la direcció *per objectius*. La direcció per objectius implica:

- Definir exactament allò que es vol aconseguir.
- Controlar si es produeix.
- Actuar en conseqüència.

Així, el control és una peça essencial, encara que no pas l'única, de la direcció per objectius i resultats.

A banda de les condicions d'entorn, que ineludiblement ens porten a guanyar eficiència i a la direcció per objectius, l'èxit de la implantació del control de gestió en una organització també depèn de factors interns que haurem de considerar, com ara el nivell de visió estratègica, el compromís dels nivells polítics i directius, la capacitat, formació, motivació i nivell d'autonomia dels comandaments intermedis, o la focalització inicial en processos regulars, ben coneguts i d'alt impacte poblacional o econòmic.

Sota la concepció de la direcció per objectius, el control de gestió apareix intrínsecament lligat al procés de planificació. De fet, en el moment de la definició operativa del resultat en el procés de planificació (quan passem de les grans finalitats als objectius operatius) estem perfilant els indicadors de control que tindrem finalment en el nostre quadre de comandament.

Referències a l'annex

Annex 1: L'article *Necesidades de información para la planificación, la acción y la evaluación a escala local* ens amplia la visió sobre el paper de la informació en la planificació i el control, i la importància de l'orientació al ciutadà dels sistemes de seguiment i control.

2. CONTROL I AVALUACIÓ

IDEES CLAU

- El control i l'avaluació, com la planificació, s'implementen de forma similar en tots els nivells de l'acció municipal (des del planejament estratègic fins a la realització d'activitats concretes). La complexitat en el disseny de sistemes de control i avaluació no rau tant en la formalització del sistema com en la selecció dels indicadors que cal emprar.
- El control implica procés, mesura, avaluació respecte a estàndards i, sobretot, presa de decisions en funció dels resultats.
- El control constitueix un sistema integrat per diversos elements que, a la vegada, forma part integrant dels sistemes de Direcció per Resultats i de Qualitat de l'organització.
- En una organització local, si es volen evitar resistències, més que en unitats específiques encarregades del control, cal pensar en l'autocontrol per part de totes les unitats; això implica participació i delegació.

2.1. NIVELLS DE PLANIFICACIÓ I CONTROL EN L'ÀMBIT LOCAL

En l'àmbit municipal, la planificació i el control es particularitzen en 4 nivells que es complementen. Aquests nivells no hi són sempre presents, excepte el de planificació i control anual, en els seus aspectes pressupostaris i de redempció de comptes, que són obligatoris per llei.

1. *Planificació i control estratègic*: és a llarg termini i implica un ampli consens entre forces polítiques i socials. Es basa en l'avaluació simultània de la informació interna (de la mateixa organització) i la de l'entorn (informació externa).
2. *Planificació i control quadriennal*: de «mandat», defineix i segueix, d'acord amb el programa electoral, les polítiques i les inversions a 4 anys. Serà fonamental determinar el grau de compliment dels compromisos de mandat.
3. *Planificació i control anual*: la seva «assignació de recursos» correspon al Pressupost Anual i el seu «control» a la memòria anual que es lliura a la Sindicatura de Comptes.
4. *Programació i seguiment*: correspon al desenvolupament amb el detall de tots els programes del pla anual.

1. *Planificació i control estratègic*

L'avaluació i la planificació estratègica té en compte les potencialitats i febleses de la nostra situació i la del nostre entorn. Parteix d'una anàlisi rigorosa de la realitat i de les tendències que influeixen o influiran en el nostre àmbit. La seva fase d'avaluació inicial, fonamentada en l'anàlisi DAFO (inicials de Debilitats, Amenaces, Fortaleses i Oportunitats), és el punt determinant que converteix un pla en estratègic. Els indicadors de seguiment de les variables d'entorn seran característics dels sistemes de control vinculats a aquest àmbit de planificació.

Un pla estratègic local es pot referir a diversos àmbits, i convé tenir molt clar sobre quin d'ells estem treballant:

- *Pla Estratègic de Ciutat*: es defineix el model de ciutat per al futur (industrial, de serveis, turística, residencial...). Requereix el consens de totes les forces socials i econòmiques de la ciutat.
- *Pla Estratègic Municipal*: es defineix el model d'acció municipal a llarg termini (participació, política d'inversions, política de serveis...). Requereix el consens de totes les forces polítiques susceptibles de governar.
- *Pla Estratègic d'Empresa*: com qualsevol altra empresa, l'Ajuntament pot fer el «seu» Pla Estratègic que defineix el model organitzatiu com a empresa (centralitzat, amb patronats, amb empreses mixtes...). Requereix el consens de totes les forces polítiques susceptibles de gestionar l'Ajuntament.

Convé no barrejar aquests àmbits de control i planificació estratègica local, però poden abordar-se simultàniament en el temps. Veiem que tots es caracteritzen per ser plans a llarg termini (més d'un «mandat») que defineixen un «model de desenvolupament» considerant l'entorn i que requereixen un ampli consens. Cada pla, òbviament, haurà de seguir totes les etapes del procés de planificació anteriorment descrit (encara que aquí els objectius sovint es denominaran *objectius* o *línies estratègiques*; les activitats, *mesures*; els indicadors de control, *variables d'entorn*, etc.).

2. Planificació i control quadriennal

És la planificació i l'avaluació «de mandat»; en l'àmbit local és la de «mig termini». Sempre estarà d'acord amb el Pla Estratègic (si existeix) i serà com més estratègica millor. La planificació quadriennal, a partir del programa electoral, ha de definir i preveure el control de:

- *Les polítiques sectorials a 4 anys* (política d'ensenyament, política de joventut, política d'urbanisme...). Cada una amb les seves prioritats, objectius, sistemes d'indicadors, etc. Cada regidor delegat n'ha de proposar la seva, però s'ha d'obtenir el consens de tot l'equip de govern, ja que necessàriament s'hauran de coordinar. Els sistemes de control es basaran en indicadors econòmics i d'impacte poblacional, amb avaluacions intermèdies.
- *Les principals inversions a 4 anys*. D'acord amb el Pla Estratègic i les possibilitats financeres, s'han de planificar i controlar les principals inversions del mandat. Moltes d'elles s'escapen de les polítiques sectorials i mereixen una planificació i un sistema de control a part. Les grans inversions del mandat (un complex poliesportiu cobert, un gran eix viari, un equipament de centralitat supramunicipal...) no responen a una política sectorial, sinó a la de tota la ciutat, i cal tractar-les específicament. Els sistemes de seguiment i control es basaran en quadres financers i en diagrames de Gantt.

3. Planificació i control anual

Es tracta del pla d'actuació a *curt termini*, que coincideix amb el procés d'elaboració dels pressupostos. La fase de control coincideix amb l'elaboració de les memòries anuals i la liquidació dels pressupostos. El pla d'actuació ha de ser el desenvolupament anual de la planificació quadriennal. En el moment de fer el pressupost anual d'un ajuntament, obligats per la llei, es poden fer dues coses:

- Un pressupost *convencional*: assignar diners a cada àrea i després veure què es pot fer.
- Un «pla» i un pressupost per *programes*: veure primer què volem fer i distribuir després els recursos.

Per consegüent, la planificació anual implica pressupostar per programes. D'acord amb el pla quadriennal, s'estableixen per a cada exercici anual les prioritats, els objectius, les activitats (programes i inversions...), i es pressuposten. Això és un autèntic pla d'actuació anual per resultats.

Perquè un pressupost sigui per programes, cal que els programes es determinin prèviament en un pla d'actuació anual. S'ha d'estar atent als «falsos pressupostos per programes», molt abundants, que són simples pressupostos convencionals en què primer es distribueixen els diners i després s'agrupen les partides en programes.

4. Programació i seguiment

Aquest nivell correspon al desenvolupament i control amb detall (perfectament temporitzat) de tots els programes del pla anual. Aquí es tractarà de definir objectius operatius, dissenyar calendaris d'activitats, assignar responsables amb nom i cognoms, reservar quantitats de partides concretes... El nivell de programació, a diferència dels anteriors, és principalment tècnic.

Si un polític hi ha d'intervenir excessivament, és que alguna cosa ha anat malament en les anteriors etapes de planificació o, potser, que el polític té vocació de tècnic.

El control de gestió, el seguiment operatiu de les activitats i els programes mitjançant quadres de comandament per part dels seus responsables, també s'inclouen en aquest nivell.

2.2. LES UNITATS DE PROGRAMACIÓ I CONTROL

Per operar les finalitats polítiques i els objectius que marquen, els gestors locals creen les *unitats de programació*. Aquestes unitats són conjunts d'activitats o processos que serveixen a uns mateixos objectius i que són susceptibles de ser programats. Quan sigui necessari, el gestor local podrà subdividir o fragmentar aquests objectius en *etapes*, unitats d'acció més manejables per gestionar l'activitat municipal, des d'una perspectiva teòrica, però que tenen un interès pràctic immediat en el procés de programació i en el disseny d'instruments de control (quadres d'indicadors).

Aquestes unitats de programació poden dividir-se en:

1. Processos regulars.
2. Projectes.
3. Processos de cicle anual.

1. Processos regulars

Són activitats o grups d'activitats que l'organització fa habitualment; que estan ben definides respecte a com s'han de fer i en les quals tots els agents implicats ja saben qui les ha de fer, com, on i quan s'han de fer, quins són els recursos necessaris i com mobilitzar-los i, per últim, quins són els resultats esperats. Es caracteritzen perquè no tenen una data de començament ni d'acabament, ja que estan contínuament en marxa i donen resultats de forma constant. En general, són activitats poc complexes, amb poc disseny organitzatiu i amb molta experiència acumulada per part de l'organització. Freqüentment, tenen els seus objectius ja establerts i, de vegades, el seu sistema d'indicadors d'avaluació. El seu control es basa en taules i diagrames temporals.

2. Projectes

Són les activitats que l'organització realitza esporàdicament: acostumen a ser activitats molt específiques i amb molt poca experiència prèvia. Generalment, es necessita dissenyar amb molt de detall què s'ha de fer, com, on, quan i qui ho farà i els recursos que cal utilitzar. En alguns casos, és possible que els resultats pretendits siguin encara imprecisos i que l'execució del projecte ajudi a perfilar-los. Els projectes poden tenir moltes subactivitats que cal desenvolupar de forma seqüencial (projectes lineals) o, el que és més freqüent, simultàniament però de forma interdependent. Per totes aquestes característiques, els projectes són complexos i amb moltes probabilitats de presentar desviacions en els resultats, si el seu control no és gaire curós. Han de tenir els objectius molt ben temporitzats i el sistema d'indicadors d'avaluació ha de ser molt específic (fet a mida). Freqüentment, per al seguiment utilitzem diagrames de Gantt o formalitzacions PERT.

3. Processos de cicle anual

Són, en part, similars als processos regulars, però tenen data de començament i d'acabament, com si es tractés d'un projecte nou. En molts casos, aquestes són dues dates que poden estar molt properes en el temps. Com en els processos regulars, hi ha força experiència i, habitualment, un bon coneixement de la seqüència d'activitats, i es coneixen bé els resultats esperats. Els sistemes de control, tot i que freqüentment inclouen mesures típiques dels processos regulars (assistència, impacte poblacional...), es formalitzen com un projecte (Gantt, PERT...).

Exemples de processos regulars que podem trobar fàcilment en un ajuntament d'una ciutat gran o mitjana:

- Planificació familiar
- Servei d'informació juvenil
- Atenció primària de serveis socials
- Neteja viària
- Manteniment de centres escolars
- Manteniment de parcs i jardins
- Seguretat ciutadana
- Informació al públic

Exemples de projectes d'àmbit local:

- Proves pilot del pla municipal de drogues
- Posada en marxa d'un centre cívic
- Construcció d'un aparcament públic
- Campanya de difusió del nou servei d'atenció al públic

Exemples de processos de cicle en àmbit local:

- Festa Major
- Adjudicació de beques de menjador escolar de Serveis Socials

- Matriculació escolar
- Poda d'arbrat viari
- Campanya de trànsit de Nadal
- Recaptació de l'impost de béns immobles

2.2.1. Agrupació d'unitats bàsiques de programació

Aquestes unitats de programació bàsiques i els instruments de control poden agrupar-se en unitats més grans: els programes i els subprogrames, amb els corresponents quadres de comandament.

- *Programes*. Són un conjunt d'actuacions que poden ser projectes i/o processos regulars, ordenats en el temps, que tenen en comú l'obtenció d'un o més objectius o resultats compartits, que són mesurables per uns indicadors prèviament establerts, i que consumeixen diversos tipus de recursos.
- *Subprogrames*. Són divisions que poden fer-se dins de cada programa a partir d'objectius més delimitats que contribueixen, per la seva banda, a realitzar els objectius generals del programa.

Així, un programa pot estructurar-se en diversos subprogrames i cada un d'aquests, de la mateixa manera, pot incloure diferents processos (regulars i/o de cicle anual) i projectes.

Tots aquests termes es van incorporar al llenguatge quotidià de les organitzacions de serveis fa algunes dècades i, actualment, comencen a ser bastant coneguts en la cultura organitzativa dels nostres ajuntaments, tot i que no sempre s'utilitzen de forma unívoca.

És freqüent observar com les corporacions locals utilitzen el terme programa *indistintament*, tant per referir-se a les principals actuacions del mandat electoral (el «programa de govern») com per descriure actuacions molt específiques de qualsevol àrea de gestió municipal (per exemple, el «programa de renovació de l'enllumenat exterior d'edificis públics»). Tot i que és cert que ambdues situacions, encara que a àmbits diferents, constitueixen unitats de programació amb els seus objectius, activitats i sistemes d'avaluació, els programes no sempre presenten aquests elements. De fet, en moltes de les ocasions en què en l'Administració local s'utilitza la paraula *programa*, es tracta més d'un recurs lingüístic que no pas d'un ús apropiat des del punt de vista del *management* públic. En alguns casos, a aquests suposats «programes», els manquen els objectius, en d'altres no estan clares les accions i, en la majoria de les ocasions, els falten les activitats de control i avaluació dels resultats.

En l'àmbit municipal, és millor fer una utilització prudentment restrictiva del terme i reservar-lo solament per a aquells conjunts coherents d'actuacions (processos o projectes) que responen a objectius comuns i explícits del govern local i que compten amb un sistema de control i avaluació.

- *Des d'un punt de vista teòric i formal*, a partir de les finalitats i objectius de l'organització (el programa de govern), es poden deduir i estructurar els programes i subprogrames i, dins d'aquests últims, els diferents processos i projectes dels quals es componen (metodologies *up down*).

- *Des d'un punt de vista més operatiu i informal, a partir de las unitats de programació que existeixen de facto (que són les agrupacions d'activitats «naturals» o, si més no, «tradicionals» que desenvolupa una organització) és possible induir els subprogrames i programes que, de forma implícita, les originen (bottom up). A la pràctica, per delimitar els programes haurem de fer un exercici mixt d'inducció-deducció, segons la tipologia de les activitats que cal programar, el seu grau de coneixement i sistematització, l'existència d'objectius estratègics i de govern explícits, i de la cultura organitzativa de cada ajuntament.*

2.3. ASPECTES CLAU DEL CONTROL

Hi ha moltes definicions de control; de fet, tantes com rebuigs provoca el terme en moltes de les nostres organitzacions. Potser una de les que més s'adapta al que entenem actualment per control en les administracions públiques és la d'A. Zerilli (1990, p. 390). Aquest autor ens diu que el control és un «procés de caràcter permanent, dirigit a la mesura i valoració de qualsevol activitat o prestació sobre la base de criteris i punts de referència fixats, i a la correcció de les possibles desviacions que es produeixin respecte d'aquests criteris i punts de referència». En aquesta definició trobem tots els aspectes clau del concepte:

- *Procés* (no és una fase, al final de l'actuació; és quelcom permanent).
- *Mesura* (si no hi ha mesura, no hi ha control, no hi ha possibilitat de decidir).
- *Avaluació* (hi ha un judici: està bé o està malament).
- *Respecte estàndards* (els objectius operatius, la darrera referència).
- *Per decidir correccions* (orientat a l'acció, dins la DPOR).

Aquesta teòrica de les organitzacions ens recorda que el control implica la verificació tant de les activitats com dels resultats, orientada a la *reprogramació*:

- *Verificar el procés.* «Verificar els progressos realitzats i l'acompliment de les metes i terminis marcats.»
- *Verificar el resultat.* «Verificar, mitjançant la confrontació amb estàndards i paràmetres oportunament fixats, si els resultats que s'obtenen corresponen als previstos en els programes.»
- *Reprogramar processos i resultats.* «Recollir dades que permetin efectuar accions correctives, corregir el plantejament inicial dels programes i formular-ne altres de nous que tinguin en compte les experiències i les indicacions obtingudes.»

En contra del que sovint es pensa, controlar no és ni vigilar ni fiscalitzar les persones, ni molt menys una font d'informació que anul·li la llibertat personal o aportï dades per emprendre actuacions punitives contra els treballadors. Totes aquestes concepcions es desprenen d'entendre el control com un element del sistema de «poder» i «d'influència» de l'organització. Ja J. Fayol, un estudiós de l'organització del treball, afirmava a començaments de segle que «el control consisteix a verificar si tot es dona en conformitat amb el programa adoptat, les ordres donades i els principis admesos». Més recentment, Child, un altre especialista en temes organitzatius, va proposar que el control en les organitzacions s'ha d'entendre com «un procés per iniciar i regular les activitats perquè els seus resultats siguin coherents amb les metes i expectatives de l'organització», i també com «un sistema que aporta una informació útil per iniciar i regular les activitats».

En definitiva, el control és una funció destinada a garantir que qualsevol membre de l'organització dirigeixi els seus esforços cap a l'assoliment dels objectius de l'organització tal com estava previst.

El sistema de control s'ha d'entendre com una etapa més dins del procés global de direcció i planificació, en aquest cas centrada en els elements següents:

- *Mesura* de les realitzacions a través d'un sistema d'informació.
- *Comparació* dels resultats obtinguts i els objectius previstos. Aquesta comparació posa de manifest les desviacions.
- *Anàlisi* de les desviacions i les seves conseqüències perquè, si cal, puguem prendre mesures correctores.

Aquesta concepció que tenim del control fa que el sistema de control, a més de treballar amb dades de la gestió, tingui incidència sobre les persones i els seus comportaments.

Per aquests motius, el control no és només una qüestió que cal resoldre amb criteris tècnics. Exercir el control de la gestió comporta emprar diferents recursos i aplicar-los de formes diferenciades segons els objectes que cal controlar i les persones involucrades. Per això es parla de tenir una «cartera» d'estratègies de control. Aquesta visió contrasta amb l'abús burocràtic del control, que creu que el control es pot confiar a una sèrie de criteris o formularis que s'apliquen segons la norma. Per al sistema de control és fonamental un conjunt d'estratègies orientades a combatre les diferents resistències i equívocs que el mateix sistema generarà en l'organització i que, com és obvi, no es poden resoldre només amb mesures administratives. Aquesta advertència, vàlida per a qualsevol organització, esdevé cabdal en la gestió pública municipal, per la seva reconeguda tendència a burocratitzar tot allò que gestiona.

2.4. EL CONTROL COM A SISTEMA

2.4.1. Els elements del sistema de control

El control en una organització prestadora de serveis constitueix un sistema integrat per diversos elements:

- *Els objectius de l'organització i els estàndards de referència.* Es tracta d'explicitar, perquè tothom ho conegui, els objectius esperats per les persones o les unitats de gestió, així com els criteris quantificats en què es basarà el control.
- *Els procediments de detecció.* Comprenen diversos instruments de mesura que detecten allò que succeeix en els paràmetres que cal controlar. Aquests instruments alimenten el sistema d'informació.
- *Els mecanismes de discriminació.* Són mecanismes que permeten avaluar el significat d'allò que els detectors han trobat, i ho comparem amb els valors estàndards de referència, o simplement amb el que s'esperava. Aquests mecanismes selectors ens han d'informar si la mesura obtinguda està bé o malament; han de permetre emetre una valoració, un judici.

- *Redisseny i actuació.* Són les accions que s'ha previst emprendre per tal de modificar les conductes o els procediments si la informació detectada no s'ajusta als estàndards. Aquestes accions correctives neixen de decisions que normalment esperen influir sobre els comportaments de les persones o sobre l'organització dels processos.
- *Sistema d'informació.* Aquest subsistema és el conjunt de recursos emprats per tal de fer circular la informació per les diferents parts del sistema de control i que garanteix la retroalimentació del sistema.

Qualsevol estratègia de control que s'adopti ha de preveure el funcionament correcte d'aquest sistema integrat de forma consistent amb la cultura organitzativa de l'ajuntament i amb suficient capacitat motivadora per a les persones que han de posar-lo en pràctica. Quan es posa en marxa un sistema de control cal tenir presents alguns *elements*:

- *Atenció als punts importants o clau.* Cal evitar esforços innecessaris, no cal controlar-ho tot, només cal controlar allò que té un impacte important. El sistema de control s'ha de centrar en les àrees de resultats clau, en aquells aspectes que incideixen directament en els objectius estratègics de l'organització
- *Retroalimentació.* L'anàlisi del que es fa ha de permetre corregir o modificar les mateixes actuacions de forma ràpida, gairebé automàtica.
- *Flexibilitat.* El sistema de control ha d'estar en funció de l'execució i no a l'inrevés. Ha d'ésser prou sensible per adaptar-se a la variabilitat dels serveis i de les metodologies emprades.
- *Adaptació a l'organització.* La seva aplicació no ha de comportar la modificació de l'organització, ni nous recursos ni noves estructures. Cal aprofitar al màxim els mecanismes existents. El sistema ha de ser econòmic. El millor sistema de control és aquell que no es nota, no consumeix recursos extres i simplement aprofita allò existent.
- *Autocontrol.* Més que tenir sistemes de control centralitzats, cal estimular l'autocontrol dels professionals, tècnics i treballadors. El sistema d'autocontrol sí que ha de deixar clar qui cal avisar en el cas que les desviacions sobrepassin els marges tolerats.
- *Atenció al factor humà.* No es tracta de buscar culpables, sinó de corregir errors.

2.4.2. El control com a subsistema per a la gestió de la qualitat

Però el control, a més de ser un sistema amb diversos elements, també és un element que com ja sabem, conjuntament amb el sistema de planificació, forma part del sistema de direcció per resultats de l'organització. De fet, forma part essencial del sistema global de gestió de la qualitat de la institució, amb la missió específica d'assegurar el compliment de la planificació, tot i que també té impacte en els sistemes de detecció i avaluació final. La integració del control, juntament amb la DPOR, en el sistema de qualitat dóna lloc a:

- *Detecció de la qualitat esperada (expectativa ciutadana).*
- *Comunicació per modular l'expectativa.*
- *Planificació a partir de l'expectativa (disseny de la qualitat dels serveis d'acord amb els ciutadans).*
- *DPO/DPR i control de gestió per garantir l'execució del que s'ha planificat finalment.*

- *Normativització* per assegurar la qualitat (assegurament de la qualitat) del que s'ha planificat finalment.
- *Millora contínua*, grups de millora i participació dels treballadors per al redisseny de processos.
- *Avaluació* de la satisfacció i l'impacte en els ciutadans.

2.5. CONTROL DE LA GESTIÓ I CONTROL ESTRATÈGIC

2.5.1. Control dels factors interns i externs

Com hem vist, el pla d'actuació ha d'incloure, a més dels aspectes relacionats amb la programació de les activitats, un sistema de control de gestió que inclou el seguiment de l'execució i l'avaluació final dels programes i actuacions en termes d'impacte i satisfacció ciutadana. Tots dos aspectes formen part del sistema de gestió de la qualitat d'una organització, encara que els objectes de la seva acció són diferents: les activitats, en el cas del seguiment de l'execució, i els resultats, pel que fa a l'avaluació.

És necessari fer notar que qualsevol organització, i la municipal no n'és una excepció, també necessita exercir un control sobre aquells factors interns o externs que tenen incidència sobre la seva evolució, ja que aquests factors són, en definitiva, els que determinaran la marxa de la mateixa organització a mig i llarg termini. És el control estratègic. Aquest aspecte està, generalment, bastant oblidat en les nostres organitzacions municipals, sempre més preocupades a establir els oportuns mecanismes de control sobre la gestió del dia a dia que no pas als aspectes més estratègics. Per aquesta raó alguns especialistes en organitzacions, com J. Child, recomanen distingir i practicar, simultàniament, el control estratègic i el control de gestió. La formalització de plans estratègics de ciutat i els seus mecanismes de seguiment, els plans estratègics organitzacionals, els observatoris de ciutat, etc. són instruments que freqüentment tenen a l'abast els ajuntaments per intentar integrar i desenvolupar el control estratègic.

És important conèixer perfectament les diferències que hi ha entre el control estratègic i el control de gestió. Aquesta diferenciació anirà bé, tant per determinar quins indicadors hem de fer servir com per delimitar qui rep la informació de control.

- *Control estratègic*. És el procés a través del qual els directius pretenen influir sobre altres persones de l'organització i sobre variables de l'entorn dels seus serveis per tal d'assolir els objectius previstos específicament per a l'àrea de la seva responsabilitat. La finalitat fonamental del control estratègic és *tenir informat el directiu del funcionament de les unitats* i avisar-lo quan les coses puguin anar malament, a partir de l'anàlisi de les principals variables externes i internes, per tal de poder prendre mesures correctores amb la màxima anticipació. Tenint en compte l'enorme variabilitat dels entorns, la puntualitat (la informació en temps real) serà un factor crític en aquest tipus de control. La millor garantia per evitar l'excés d'informació serà centrar el control estratègic en els factors crítics d'èxit deduïts de les finalitats generals o sectorials.

Les pautes per mesurar i establir els indicadors vénen donades per les finalitats estratègiques de l'organització o les grans finalitats de les polítiques sectorials. El procés de control se situa en les unitats gestores de programes o plans i en el seus entorns. Aquestes unitats

són un col·lectiu humà sota la direcció d'una persona que ha de produir uns resultats previstos, i seguir un pla de treball previst (conjunt d'activitats), amb l'ús d'uns recursos també fixats. És un procés que tant es preocupa de la planificació de l'execució com de la mateixa execució. És un procés que se situa en l'àmbit directiu; així, en un ajuntament el procés de control s'estableix, d'una banda, entre el responsable polític o el gerent i els caps dels diferents serveis i, de l'altra, entre els ciutadans i els usuaris dels serveis. És un procés que crea un flux de relacions entre persones i que depèn molt de les bones relacions interpersonals, per la qual cosa necessita emprar tècniques relacionals.

Per les seves característiques, el procés de control estratègic té una visió de globalitat de gestió i se centra molt més en els resultats que no pas en les accions.

L'avaluació de la gestió des d'aquest punt de vista comporta tenir una certa perspectiva. La informació aportada ens informa d'aspectes i tendències internes i externes (de l'entorn) amb impacte sobre l'evolució dels nostres serveis. La majoria d'informació emprada en el procés de control estratègic són resums breus confeccionats a partir del control de les activitats (centrat en els seus aspectes de resultat i impacte) i de l'observació de l'entorn (territori, població, demanda...).

- *Control de gestió.* És el procés que se segueix per assegurar-se que unes activitats concretes es realitzen amb eficiència i eficàcia. Es basa en la informació aportada directament pel sistema d'indicadors intern de l'organització.

Els criteris per mesurar i establir els indicadors es dedueixen directament de les mateixes activitats. És un procés en el qual intervenen, principalment, els comandaments intermedis i els responsables de les activitats. El procés de control se situa en unitats petites o en persones. És un procés fonamentalment orientat a l'execució. El procés de control es produeix entre cada un dels directors o caps de servei i els diferents executors de les activitats previstes en el pla de treball. Com que és un procés molt orientat al treball de les persones, està influït per la seva naturalesa i per la satisfacció que provoca als seus executors. Les tècniques orientades a l'enriquiment dels llocs de treball ajuden a millorar el sistema de control de les activitats. Per la naturalesa de les activitats el sistema de control no té visió de globalitat i està focalitzat en unes actuacions molt concretes. El procés de control de les activitats se centra en les actuacions (*outputs* intermedis) més que no pas en els resultats (*outputs* finals, *outcomes*), que freqüentment també són objecte del control estratègic. L'avaluació de les activitats és immediata, depèn dels resultats de les accions. La informació aportada pels indicadors és molt específica i exacta. La informació del sistema d'indicadors és instantània o d'una elaboració molt simple. Una part de la informació proporcionada pel sistema de control de gestió es fa servir per construir el control estratègic.

2.5.2. Control del procés i control del resultat

Encara que sovint el nostre interès immediat sigui el sistema de control de l'execució, no podem perdre de vista les relacions que s'estableixen entre les activitats executades i els resultats finals obtinguts (impacte en la població), ja que de la seva naturalesa dependrà, en part, el sistema de control que es crearà per seguir l'execució dels diferents programes de qualsevol àrea municipal. Ja hem vist que un sistema de control, bàsicament, pot centrar-se en dos fenòmens ben diferenciats entre ells:

1. *Control de procés o de l'execució.* Amb el procés de seguiment de l'execució únicament es controla el comportament o activitat i, gràcies a ell, el responsable de l'execució compara allò que es fa amb allò que s'havia previst, de tal manera que es puguin detectar sense

retards significatius les desviacions produïdes, prendre les oportunes decisions correctores i així assolir els objectius previstos. Aquestes decisions poden comportar modificacions en la programació o en els mateixos objectius.

2. *Control de resultats.* El control de la gestió centrat en els resultats només controla els resultats finals obtinguts. En aquest cas, l'interès se centra en els resultats obtinguts per les diferents activitats. Aquest tipus de control és pròpiament un procés avaluatiu dels plans d'actuació o programes dissenyats per obtenir determinats resultats.

Moltes vegades, quan dissenyem el sistema de control d'una activitat o servei, se'ns planteja la qüestió de decidir què es controla: les activitats o els resultats? La decisió sempre depèn de dos paràmetres: d'una banda, el grau de coneixement de quins i com són els processos que estan a la base de les activitats i, de l'altra, la dificultat de mesurar-ne els resultats.

Quan es poden mesurar perfectament els resultats i el coneixement dels processos és elevat, el control pot optar per mesurar activitats o resultats de forma indistinta, encara que —habitualment per raons de cost— pot ser més recomanable optar per la primera opció. Si el coneixement del procés és baix i la mesura dels resultats és factible, val la pena fer el control dels resultats. Però, si el coneixement del procés és elevat i la mesura del resultat és difícil i costosa, probablement el més recomanable serà practicar un bon control d'activitat, el que s'anomena *control burocràtic*; aquesta és una situació extremadament freqüent a bona part dels serveis regulars municipals.

És en el cas de processos mal coneguts i amb dificultats per mesurar-ne els resultats, situació força freqüent en projectes nous, on segurament tindrem més dificultats a l'hora d'establir mecanismes de control. O fem un important esforç —segurament amb un impacte econòmic important— per avaluar-ne els resultats de forma experimental, o ens haurem de limitar a practicar un control ritual o cultural, i confiar en la capacitat de les persones i dels responsables de l'execució de les activitats o dels processos i en l'efectivitat real (que no podem comprovar) de l'actuació.

Vegem un exemple de control de l'execució vs control de resultats:

Urbanització d'un carrer

El control de l'execució inclou el seguiment econòmic de l'obra, el dels terminis d'execució del projecte i el de la qualitat dels materials i acabats. La direcció facultativa de l'obra i la intervenció municipal són els responsables d'efectuar aquest control. Necessitarà sistemes de control basats en quadres i diagrames de seguiment.

El control dels resultats implica conèixer aspectes com la satisfacció dels veïns del carrer, l'impacte sobre la generació de noves activitats comercials a la zona o la utilització dels vials de trànsit. Necessitarà sistemes de control basats en mètodes d'observació i enquesta.

És possible que, malgrat que el control del procés mostri unes dades excel·lents, sense cap desviació sobre les previsions de cost i terminis, el resultat no sigui l'adequat i la utilització dels vials o la satisfacció dels veïns estigui per sota del que esperàvem. També pot ser que succeeixi a la inversa.

El centre cívic

El control de procés o execució determinarà els costos de l'equipament, els horaris d'atenció, les sessions de treball o els usos que es fan dels diferents serveis que es presten.

El control dels resultats se centrarà en l'impacte dels serveis de l'equipament. A quants veïns o ciutadans diferents arriben les activitats que s'hi organitzen? És possible que malgrat que es facin molts usos (el centre cívic sempre està ple: control de l'execució) els usuaris diferents siguin molt pocs (sempre són els mateixos: control del resultat en termes d'impacte). Igualment, el control dels resultats també valorarà la satisfacció o les queixes dels ciutadans usuaris dels serveis.

2.6. QUI CONTROLA? DELEGACIÓ I AUTOCONTROL

2.6.1. Unitats de responsabilitat autoadministrada

En dissenyar una estratègia de control, és necessari definir, per a cada nivell organitzatiu, els corresponents nivells de control. Com que el sistema de control comporta prendre decisions per corregir, al més ràpidament possible, aquelles desviacions que afectin els resultats esperats, el disseny dels nivells de control comporta implícitament plantejar-se la qüestió de la delegació de les decisions de redisseny (*empowerment*). Per exemple, per les característiques pròpies d'una àrea de serveis personals municipals, fonamentalment formada per tècnics i professionals, on la satisfacció d'aquests passa principalment per un enriquiment del seu treball, el sistema de control haurà de descansar en una important delegació de les decisions del director o del gerent de l'àrea en els diferents caps de servei; i d'aquests, als respectius caps de departament o unitat, i d'aquests responsables, als professionals i tècnics que treballen directament amb la població. En la major part dels serveis municipals caldrà apostar clarament per un sistema d'autocontrol basat en la delegació.

Moltes de les estratègies proposades passen per la creació d'*unitats de responsabilitat autocontrolada* (URA). Aquestes unitats haurien de coincidir amb els «centres de costos» o amb els «centres de resultats» reals en els quals s'estructura un ajuntament (per exemple: la impremta municipal, un equipament determinat, la neteja viària...). En el disseny i formalització d'aquestes unitats haurem de tenir presents alguns dels *critèris* següents:

- Les unitats de responsabilitat autoadministrada poden ésser individuals (el responsable de la programació teatral) o col·lectives (cada un dels Equips d'Atenció Primària de serveis socials, l'equip responsable de la gestió de rendes, l'equip del centre de planificació familiar).
- No cal que formalment es denominin «URA» o amb un terme similar; el més important serà que s'organitzin —i se les tracti— com una URA.
- Poden coincidir o no amb departaments orgànics, programes més o menys formals, plans transversals municipals, etc. El que és important és que responguin al concepte de «centre de resultats/centre de costos»; és a dir, que tots els que estiguin implicats en la producció d'un servei o de grups de servei hi estiguin inclosos.
- Aquestes unitats han de saber quins són els seus objectius, han d'haver participat en la seva elaboració i els resultats de la seva gestió han d'ésser tangibles, mesurables i comparables amb uns estàndards.

- Aquestes unitats són plenament responsables d'organitzar-se per aconseguir els resultats esperats i per executar el pressupost.
- Tenen tota la delegació possible per aconseguir els resultats esperats i corregir desviacions.
- Els objectius de cada unitat de responsabilitat han d'estar integrats en les finalitats dels serveis i en les de l'ajuntament.
- Els membres d'aquestes unitats són professionals i tècnics i han de rebre formació continuada per tal d'exercir satisfactòriament el seu treball.
- Cal establir un sistema de control específic per a aquestes unitats, centrat en els resultats i els impactes esperats.
- Aquestes unitats han d'informar els seus superiors del progrés de la seva gestió, així com de les innovacions introduïdes, i els superiors els han d'informar del seu progrés en les finalitats de l'organització.

Les unitats de responsabilitat autocontrolada han d'*estimular l'autocontrol*, que repercutirà positivament en un increment de la *satisfacció i la productivitat* dels treballadors, ja que està demostrat que aquestes augmenten quan els treballadors tenen un alt grau d'autonomia per organitzar les activitats i processos per assolir amb la màxima eficiència uns resultats, que és d'allò que finalment i únicament hauran de donar comptes. Aquesta perspectiva trenca amb la perspectiva clàssica que centralitza el sistema de control en persones o estructures específiques més o menys reconegudes (gabinets de control, *controllers...*), o més o menys integrades en els clàssics departaments interns dels ajuntaments (gestió de personal, intervenció...).

2.6.2. Unitats de suport per a l'autocontrol

En algunes organitzacions pot ser interessant crear una petita unitat o estructura per facilitar el desenvolupament de l'autocontrol en les unitats de responsabilitat, però mai per substituir-les. Per exemple, en un ajuntament mitjà estructurat en tres o quatre grans àrees es pot proposar la creació d'una petita estructura en cada àrea, amb la naturalesa de *staff* de la direcció de serveis, encarregada d'aquesta responsabilitat. Aquesta estructura, sempre en funció de la mida de l'organització, pot estar formada per dos o tres professionals a temps complet (ajuntaments grans) o simplement per una dedicació setmanal parcial d'un professional (ajuntaments petits); en tot cas, cal que siguin llocs de treball o funcions ben delimitades que garanteixin una dedicació unívoca i proporcionada a aquestes necessitats. Per tal d'assegurar que les seves funcions no interfereixin en el treball executiu de línia, es proposa que aquestes estructures es dediquin exclusivament a participar en el procés de planificació sectorial i a desenvolupar funcions de suport per al control.

La nova unitat o funció ajuda els caps de servei a preparar i revisar els programes i la formalització operativa de les propostes pressupostàries. En aquest sentit, algunes de les *funcions específiques* serien:

- Ajudar els caps de servei a definir els objectius de cada programa i a confeccionar les propostes dels plans d'actuació i els seus pressupostos.
- Vetllar perquè els programes s'executin d'acord amb la programació establerta.
- Assegurar que els programes s'executin d'acord amb el pressupost assignat.
- Ajudar els caps de servei a construir models de previsió de contingències.

- Vetllar perquè els programes s'executin d'acord amb els objectius previstos i els mitjans disponibles.
- Dissenyar i mantenir el sistema de recollida d'informació de l'execució (formularis de recollida de dades, bases de dades, circuits d'informació...).
- Proporcionar als caps de servei i a les unitats operatives les dades disponibles sobre la marxa de l'execució.
- Analitzar el valor d'aquestes dades i informar-ne de la importància a la direcció.
- Ajudar els caps de servei a dissenyar actuacions alternatives en el cas que existeixin desviacions.
- Facilitar als diferents responsables executius els elements necessaris per exercir l'autocontrol.
- No prendre mai decisions que siguin pròpies de la línia executiva.

Cal tenir present que les dades i els informes emesos per aquesta unitat de suport han de dirigir-se tant a l'àmbit polític i gerencial, i diferents caps de servei, com als responsables de les unitats de responsabilitat autocontrolada.

Únicament el polític executiu i el gerent, i els respectius caps, hauran de fer una reserva en la delegació en aquells temes que tinguin un impacte directe sobre les finalitats generals de l'ajuntament, en el cas dels polítics i gerents, o en les finalitats sectorials dels programes de l'àrea quan es tracti dels caps de servei. Això comporta que el flux d'informació de control dirigida des de l'execució vers els respectius caps estarà condicionada per aquests criteris.

Resum del tema

En aquest tema ens hem centrat en els aspectes clau del control que, tot i que es pot situar en diversos nivells i practicar-se amb abastos diferents, sempre forma part d'un sistema integrat aplicat per persones. Resumint-ne els aspectes clau, convé emfasitzar que el control de gestió sempre implica un procés, una mesura, un judici respecte a estàndards i, finalment, el més important: la possibilitat i la voluntat per prendre decisions de redisseny.

Els nivells de planificació i control en una Administració local van des del nivell estratègic (com un pla estratègic de ciutat) fins a les unitats concretes de programació (com un programa d'atenció primària en serveis socials); en tots els casos, si volem que aquests plans o programes esdevinguin veritables eines de gestió, hauran de definir-ne operativament els resultats i comptar amb un quadre de comandament per al control.

Igualment, podem distingir entre el control de gestió, més o menys centrat en l'execució o en el resultat i l'impacte de les actuacions, i el control estratègic, amb una visió més global i relacionada amb l'entorn. Però en qualsevol cas, aquí haurem de definir-ne els quadres de comandament sota els criteris clau del control.

Tota l'activitat que realitza un ajuntament, la podem enquadrar, a l'efecte de planificació i control, en tres tipologies bàsiques, que tindran un interès pràctic evident en el disseny d'instruments operatius de control:

- *Processos regulars*: corresponen a la major part d'activitats d'un ens local, són activitats ben conegudes i sobre les quals tenim una àmplia experiència.
- *Projectes*: corresponen a aquelles activitats que tenen data d'inici i de finalització. En tenim poca experiència prèvia i els sistemes de control hauran de ser força específics.
- *Processos de cicle*: són projectes que repetim amb una periodicitat determinada, freqüentment anual; tot i que els formalitzem com a projectes, en tenim experiència i ens serà fàcil dissenyar-ne els instruments de control.

El control conforma un sistema que integra diversos elements: els objectius de l'organització i els estàndards de referència, els procediments de detecció, els mecanismes de discriminació i un sistema de redisseny i actuació; i tot això, suportat per un eficient sistema d'informació. Igualment, el control s'integra, conjuntament amb la planificació i altres elements de la direcció per objectius, com un subsistema més en el sistema global de qualitat de l'organització municipal.

Finalment, en aquest tema s'aborda la delegació i l'autocontrol. Els sistemes de control comporten responsabilitat per valorar i capacitat de decisió per fer-hi correccions. Sens dubte, en molts casos, aquestes funcions recauen en l'estructura de comandament, però en moltes altres situacions, molt més *tècniques*, caldrà fer participar en els processos de control i redisseny el conjunt dels treballadors implicats. Les unitats de responsabilitat autoadministrada (URA), basades en l'*empowerment* dels empleats relacionats amb els centres de costos i resultats de l'activitat municipal, poden ser una bona alternativa que cal considerar.

Referències a l'annex

Annex 2: L'article *Sistema de planificación y control de Santa Coloma de Gramenet. Resumen del proyecto y de su proceso de implantación* presenta un cas on s'aborda el control com un sistema integrat amb diversos nivells d'usuari. A través d'aquest cas també podem veure la importància pràctica de l'autocontrol i de les unitats de suport al control.

3. INSTRUMENTS, MÈTODES I ESTRATÈGIES

IDEES CLAU

- Un indicador és una mesura amb una funció descriptiva i especialment valorativa que ens ha d'ajudar en la presa de decisions gestores; cal que sigui sensible, unívoc, comparable i amb un cost d'obtenció raonable.
- Els nostres sistemes de control han de tenir indicadors d'estructura i de procés, però també de resultat; encara que sovint és difícil conèixer el resultat (especialment en termes d'impacte de les actuacions), cal establir mètodes senzills i eficients per estimar-lo, com ara la mesura de la satisfacció.
- La selecció d'indicadors i estàndards cal fer-la a partir de les activitats reals i centrada en els nivells intermedis de gestió, de manera que també siguin útils per als responsables de les activitats que cal controlar.
- És la tipologia dels processos que cal controlar la que determina els seus instruments de planificació i control operatiu: bàsicament, taules i gràfiques lineals per a processos regulars i diagrames per a projectes i processos de cicle.

3.1. INDICADORS I ESTÀNDARDS

3.1.1. Característiques dels indicadors i els estàndards

La funció final del sistema de control de gestió és avaluar l'execució i això ho fa a través de l'anàlisi i valoració de la informació proporcionada pels indicadors. Naturalment, per fer aquesta valoració cal que existeixin uns patrons que referencïin aquests indicadors per tal de verificar si els valors trobats assenyalen que la gestió realitzada s'orienta cap als resultats previstos. Per avaluar-ho, a més de l'indicador, caldrà tenir una norma o un estàndard amb el qual comparar-lo.

Un indicador és una magnitud associada a una activitat, a un procés, a un sistema, etc. que permet, per comparació amb els estàndards, avaluar periòdicament les unitats de programació. Un indicador sempre és una mesura; implica variabilitat potencial en l'aspecte que cal mesurar. Aquesta variabilitat pot afectar tant aspectes de magnitud (indicadors de processos regulars que s'expressen habitualment en termes de números, percentatges, mitjanes...) com de temps (dates de compliment, molt freqüents en el seguiment de projectes i processos de cicle). Els indicadors compleixen dues funcions:

1. *Funció descriptiva.* Aporta informació sobre una situació determinada o sobre l'estat d'un sistema i la seva evolució en el temps. És present en el control o avaluació inicial. Els seus usuaris principals són els directius i tècnics encarregats de planificar i dissenyar les actuacions.
2. *Funció valorativa.* Permet apreciar els efectes provocats per una actuació. És present en el control de procés i l'avaluació final. Els seus usuaris principals són els gestors i els polítics responsables de l'execució, però també els òrgans de control extern i, en última instància, els ciutadans i usuaris de serveis. Els indicadors són elements fonamentals a l'hora de retre comptes de les activitats públiques.

Els indicadors es construeixen sempre a partir d'operar amb unes magnituds elementals. Aquests operadors, en alguns casos, seran simples comptadors, per exemple, del nombre de visites a un equip d'atenció primària; en altres casos els operadors seran de relació, per exemple en el percentatge de primeres visites en una relació entre el nombre de primeres visites respecte al total de visites. Qualsevol operador que relacioni aquestes magnituds elementals permetrà construir els indicadors. La validesa dels indicadors depèn del fet que reuneixin determinades *qualitats*:

- *Pertinència*. L'indicador expressa un concepte que volem valorar i manté, amb claredat, aquesta significació al llarg del temps. La pertinència és anàloga al concepte de validesa (absència de desviacions). Significa que l'indicador és adequat per a allò que es vol mesurar (l'activitat o el resultat determinat en els nostres objectius operatius).
- *Objectivitat*. Tant la recollida de les dades de base com el tractament i el càlcul no són ambigus.
- *Univocitat*. Les modificacions expressades per l'indicador no permeten interpretacions equívokes. Tothom (treballadors, directius, ciutadans...) ho interpreta igual.
- *Sensibilitat*. La mesura de l'indicador és prou eficaç per identificar variacions petites.
- *Precisió*. El marge d'error de l'indicador és prou acceptable.
- *Fidelitat*. Les qualitats de l'indicador es mantenen en el temps i l'espai. Permet la comparació cronològica i entre diferents territoris i situacions.
- *Accessibilitat*. La seva obtenció té un cost acceptable i és fàcil de calcular i interpretar.

Els indicadors han de mesurar les activitats realitzades, els resultats obtinguts i els recursos que s'han emprat. Els indicadors ideals són els numèrics, que intenten expressar, sempre que es pugui, les toleràncies o desviacions acceptables. La comparació amb els estàndards ha de permetre identificar alguna de les condicions següents:

- Qualitat.
- Quantitat.
- Temps.
- Cost.

3.1.2. Selecció i construcció d'indicadors

Trobar els indicadors més adequats per a una activitat o un servei municipal no sempre és una tasca fàcil. Existeix una seqüència lògica que cal seguir per poder establir correctament els indicadors.

En primer lloc, cal preguntar-se pel sentit del que es vol mesurar. En alguns casos serà sobre la utilitat social d'una determinada actuació global, per exemple: es útil el programa d'infància?, què hem aconseguit amb la celebració del Dia del Medi Ambient? Potser seran preguntes destinades a conèixer la realització de la missió o finalitat. En altres ocasions les preguntes poden anar orientades a aspectes més estructurals, per exemple, rendiments d'un col·lectiu de professionals, etc. La resposta a aquestes preguntes permet determinar el tipus d'informació que es necessita recollir per poder controlar o avaluar l'execució; és a partir d'aquesta informació que es poden determinar els indicadors més adequats.

Un cop determinat el que es vol saber, cal establir amb precisió quines són les dades concretes que cal considerar en la mesura, per exemple: nombre de participants, grau de satisfacció en una escala de 0 a 10 punts, nombre de nens que han deixat d'ésser absentistes, etc. D'acord amb aquesta mesura s'estableix el procediment de recollida de dades. El pas següent és recollir les dades i, finalment, amb les dades, compararem els resultats de l'execució amb uns estàndards i en valorarem la qualitat. A partir d'aquí, ens plantejarem eventuals accions de redisseny.

La seqüència d'etapes per construir un indicador és la següent:

1. Delimitar i definir *l'activitat* que cal mesurar (de forma clara i senzilla).
2. Definir *el resultat* que volem aconseguir (de forma literal i comprensible).
3. Definir *l'estàndard* (qualitat, quantitat, cost, temps...).
4. Definir *l'indicador* (la denominació de la mesura, de la variable).
5. Descriure *la fórmula* de càlcul (les poblacions o quantitats de referència, les operacions...).
6. Descriure *les fonts* (com recollim la informació, el mètode, el registre...).
7. *Verificar* què és el que realment mesura l'indicador (fer una prova pilot) i, si convé, modificar-lo (valors de referència, construcció, fonts...).
8. *Comunicar-lo* i comprovar la seva acceptabilitat i comprensió.
9. *Posar-lo en funcionament* i valorar-ne la utilitat per a la presa de decisions.

És molt important respectar l'anterior seqüència lògica, ja que un dels errors més freqüents és mesurar sense saber què volem, amb la corresponent pèrdua de temps, molèsties i increment de les resistències dels professionals i tècnics, que ràpidament s'adonen d'aquesta situació.

Un cop identificat el que es vol mesurar, cal establir:

— *El valor estàndard* (aquell que es considera frontera per valorar la bondat de l'execució). El gestor públic ha d'establir uns estàndards que siguin realment assolibles. Aquests valors estàndard poden expressar-se, per exemple, en termes de:

- *Unitats de producció* (hores treballades, serveis ofertats, atencions efectuades...); diners (costos de producció de serveis, despeses ordinàries...).
- *Percentatges*; temps consumit; etc.

Els estàndards de l'execució han de coincidir amb els resultats explicitats en els objectius. La definició de qualsevol objectiu remet, necessàriament, a uns estàndards generalment manifestats de forma explícita en la fase de definició dels objectius. Però en algunes ocasions la quantificació feta en els objectius no coincideix del tot amb els estàndards més adequats per assolir-los i, disortadament, de vegades els objectius ni tan sols estan quantificats. En aquests casos és important explicitar aquesta divergència.

Si en la fase de planificació hem fet una bona definició dels objectius operatius, aquests, sens dubte, contenen l'estàndard i ens remeten a l'indicador. En realitat, l'indicador i l'objectiu operatiu haurien de tenir la mateixa formalització; en aquest cas l'estàndard és el valor marcat pel mateix objectiu operatiu.

Per exemple: «Reduir les queixes del servei de neteja en un 50 % durant el proper any» és un objectiu operatiu que automàticament remet a l'indicador de control (% de reducció de les queixes al cap d'un any) i a l'estàndard de referència (reducció igual o superior al 50 %). Els problemes sorgeixen quan no s'ha fet una bona operativització dels objectius (situació típica de la direcció amb objectius) o, simplement, no es disposa d'objectius.

És important que els responsables dels plans d'actuació centrin el seu control i, per tant, els seus estàndards i indicadors en aquells factors que resultin crítics per assolir els objectius. En cas contrari es pot recollir una informació de control poc rellevant. Un sistema de control de gestió no pot ésser exhaustiu, no és manejable i pot generar confusió. El gran perill existent, propiciat per la rapidesa de processament de la informació que proporcionen els ordinadors i l'accés a informació en xarxa i Internet, és acumular informació irrellevant. Cal escollir molt bé la informació. Només és útil aquella informació que permet prendre decisions. El problema rau a definir exactament quina és aquesta informació. Les activitats relacionades amb les àrees de resultats clau són les que hauran d'estar constantment seguides amb atenció, ja que en elles es troba l'èxit dels programes.

3.2. QUÈ MASUREN ELS INDICADORS

Tots els indicadors de l'execució giren al voltant d'uns pocs conceptes: estructura, economia, procés, resultat, eficàcia, efectivitat, eficiència, impacte...

Tot i que molts d'aquests conceptes se superposen i no tenen una interpretació unívoca en el camp de l'Administració pública, per classificar els indicadors inicialment en funció del que expressa la seva mesura, ens pot ser molt útil estructurar-los en els quatre grups que conformen el que denominem les «4 Es»:

1. Indicadors d'economia.
2. Indicadors d'eficàcia.
3. Indicadors d'efectivitat.
4. Indicadors d'eficiència.

1. Indicadors d'economia

Expressen la relació entre els recursos (*inputs*) utilitzats i els recursos o mitjans previstos inicialment. El seu control ens permetrà disposar dels recursos (materials i humans) en la qualitat i en la quantitat apropiades i amb els millors preus possibles.

2. Indicadors d'eficàcia

Mesuren el funcionament i els resultats específics sobre el territori o la població directament afectada per la intervenció o el servei que mesurem. L'eficàcia pot tenir una doble dimensió: segons els objectius o segons els sistemes.

— *Eficàcia en relació amb els objectius i les activitats.* Fa referència a la realització dels objectius i les activitats previstes. Mesura el grau o nivell en què una organització ha realitzat les activitats previstes en el pla d'acció i si ha assolit els objectius proposats. Des d'aquesta perspectiva l'eficàcia sempre s'associa a activitats, resultats i objectius. Així, si l'organitza-

ció no té clares quines són les activitats i quins són els resultats que es volen assolir en funció dels objectius previstos (operativització dels objectius), difícilment podran funcionar els indicadors d'eficàcia sota aquesta perspectiva.

- *Eficàcia en relació amb els sistemes.* S'entén com a sistema el conjunt d'elements en interacció que estan orientats cap a l'assoliment d'uns objectius. Així, l'eficàcia des del punt de vista del sistema consisteix a mesurar la capacitat que té l'organització per actuar. En aquest cas l'eficàcia, en lloc de concentrar-se en els resultats, analitza si el sistema ha funcionat de la manera més adequada per assolir els objectius, si el procés ha estat el més adequat.

3. Indicadors d'efectivitat

Mesuren l'impacte final en el conjunt de la població. A més dels efectes directes (eficàcia) valoren els indirectes (repercussions) d'una actuació en tots els territoris o sectors de població. Per exemple, en un programa d'atenció a toxicòmans, cal mesurar-ne l'eficàcia entre els drogo-dependents, però també l'impacte (efectivitat) entre els seus familiars, els professionals, els veïns, els comerciants, etc.

4. Indicadors d'eficiència

Mesuren si és adequada la relació existent entre la prestació dels serveis efectuats i els recursos (*inputs*) emprats per la seva producció. Hom considera una gestió eficient quan amb uns costos donats s'obtenen els valors màxims d'uns objectius predeterminats o, a l'inrevés, quan s'obtenen uns objectius previstos amb el més petit cost possible. Per les característiques que tenen alguns serveis municipals —per exemple alguns dels anomenats serveis a la persona— tant els costos com els resultats tenen una dimensió econòmica i social (per exemple, en termes de satisfacció ciutadana).

Un exemple d'indicadors d'eficiència:

El curs de direcció per objectius

La realització d'una activitat formativa de direcció per objectius a gestors en una organització municipal ens pot servir per il·lustrar aquests conceptes. Per exemple, el cost global o les hores de docència impartides en el curs són indicadors d'economia que hauran de ser comparats amb els estàndars previstos inicialment. El nombre de sessions realitzades o l'assistència són indicadors d'eficàcia. L'efectivitat (l'impacte) vindrà determinat pel nombre de treballadors que seran dirigits per objectius (i això tindrà a veure amb el nombre de subordinats que té el conjunt dels gestors assistents) o el pressupost que serà dirigit per objectius. I, respecte a l'eficiència, podem trobar tres tipus d'indicadors:

- Eficiència de les activitats (per exemple, el cost de cada sessió).
- Eficiència de l'eficàcia (per exemple, el cost de cada gestor capacitat, els que han superat la prova final).
- Eficiència de l'efectivitat, de l'impacte (per exemple, el cost per cada treballador que serà dirigit per objectius).

Veiem que el que de debó ens importa moltes vegades és l'efectivitat (l'impacte final) i sobretot en relació amb el cost: l'eficiència en relació amb l'efectivitat. Això ens orientarà de manera clara en les accions de redisseny o en futures accions de planificació: en aquest cas, per

exemple, ens posa de manifest la importància de la selecció dels assistents a una activitat de formació. Casos anàlegs podem trobar-los quan valorem l'eficiència de l'impacte en convocatòries d'entitats representatives, la realització d'obres públiques, el coneixement i assistència a activitats culturals, etc. La presència d'aquests indicadors en els sistemes de control de gestió, com veurem més endavant, serà fonamental per garantir la utilitat real del sistema de control per a la presa de decisions.

3.3. INDICADORS D'ESTRUCTURA, PROCÉS, RESULTAT I ENTORN

En tot sistema de control de gestió existeix, tal com s'ha indicat anteriorment, una fase d'avaluació dels resultats finals de la gestió. Un pla d'actuació, un programa, un projecte o una altra forma d'organitzar les activitats ha de dur a uns resultats tangibles, que seran els objectes finals que cal mesurar en el procés de control de la gestió: el control dels resultats. En realitat, aquest és l'objecte principal que cal mesurar, ja que és el que justifica totes les actuacions precedents i el que «encarrega» i «rep» el ciutadà. Els ciutadans jutgen l'acció municipal sobretot pels resultats. Més enllà de les freqüències de pas de les escombradores mecàniques o de les hores treballades per persona, el que interessa al ciutadà és el resultat: està net el carrer? Per això sempre que es pugui cal mesurar el resultat. Tanmateix, no sempre és possible mesurar amb facilitat i precisió els resultats finals des d'una perspectiva global. Per facilitar aquest procés de mesura en molts casos caldrà anar desglossant els resultats desitjats en resultats parcials i, si aquests són mesurables, establir-ne els corresponents indicadors; però si no ho són, cal seguir el desglossament fins arribar al nivell d'aquelles activitats que siguin concretes, comprensibles i clares de tal manera que puguin ésser fàcilment mesurables.

De fet, en la pràctica i segons el nivell on situem el control, els nostres indicadors seran d'un dels quatre tipus següents:

1. Indicadors de resultats.
2. Indicadors de procés.
3. Indicadors d'estructura.
4. Indicadors estratègics.

1. *Indicadors de resultats*

Mesuren directament el grau d'eficàcia d'una unitat programada (*outputs*) o l'impacte sobre la població o el territori (*outcomes*). És a dir, els resultats obtinguts comparats amb els esperats. Són els que es relacionen més directament amb les finalitats i missions de les polítiques públiques.

2. *Indicadors de procés*

Valoren aspectes relacionats amb la realització de les activitats i la seva eficàcia immediata (*outputs* intermedis). S'utilitzen quan no és possible emprar directament indicadors de resultats.

3. *Indicadors d'estructura*

Mesuren aspectes relacionats amb el cost i la utilització de recursos. Per la seva naturalesa, aquests indicadors poden considerar-se indicadors d'economia i, conjuntament amb els de procés i resultats, ens permetran construir els indicadors d'eficiència (cost per unitat d'activitat,

cost per unitat de resultat). Encara que habitualment disposem de molta informació de control en aquest nivell, en l'àmbit de les corporacions municipals de vegades no són fàcils de calcular amb correcció, ja que en moltes ocasions aquests recursos estan compartits amb altres programes i activitats.

4. Indicadors estratègics

Tot i que no és freqüent trobar serveis municipals que utilitzin aquest tipus d'indicadors, la seva importància cada dia és més notòria. Valoren aquelles qüestions que, sense estar directament vinculades amb les activitats desenvolupades, tenen una incidència notable en la consecució dels resultats d'aquestes activitats. Es considera que aquests factors sempre són externs als programes però que influeixen sobre els seus resultats.

Vegem un exemple d'indicadors d'aquests tipus:

— La neteja viària:

- Alguns indicadors d'estructura són: el cost de la contractació, el cost per metre lineal de vial, les hores/persona per km², el cost del servei per habitant...
- Indicadors de procés: metres lineals netejats, la freqüència de pas dels equips de neteja, nombre de papereres buidades...
- Indicadors de resultat: nombre de queixes per neteja, índex de satisfacció veïnal en una escala de 0 a 10 punts.

— El teatre municipal:

- Indicadors d'estructura: cost per usuari, grau de cobertura de la despesa, hores d'utilització efectiva de l'equipament/hores potencials...
- Indicadors de procés: nombre de representacions, mitjana d'assistència...
- Indicadors de resultat: % de coneixement de la programació del teatre pels ciutadans, % de ciutadans que el van visitar el darrer any, valoració mitjana...

— L'oficina d'informació:

- Indicadors d'estructura: cost per demanda atesa, hores d'atenció anuals...
- Indicadors de procés: temps mitjà d'espera, nombre de tràmits...
- Indicadors de resultat: valoració de l'atenció rebuda, % de població utilitzadora de l'oficina...

Excepte els estratègics, tots aquests tipus d'indicadors pretenen mesurar la qualitat dels serveis, sigui des d'un punt de vista finalista (resultats), intermedi de gestió (procés) o inicial de recursos (estructura). És evident que uns bons indicadors d'estructura no garanteixen automàticament un bon procés en la seva prestació, i un bon procés no assegura totalment un bon resultat. Però sí que és veritat que per obtenir un bon resultat en un servei cal un bon procés i una bona estructura. Per això cal, quan sigui possible, emprar indicadors de qualitat de resultats i, si això no fos possible, caldria utilitzar indicadors de qualitat de procés o, si no n'hi ha, indicadors de qualitat d'estructura.

El sistema d'indicadors referents al mateix procés de gestió aporta un valor addicional en aquells casos en què, tal com s'ha expressat abans, hi ha dificultats per mesurar els objectius

finals en termes de resultat i impacte i s'han establert uns objectius instrumentals o de gestió del procés. Quan es produeixi aquesta circumstància, l'atenció sobre el desenvolupament del procés esdevé cabdal. En altres ocasions la millora del procés també pot ésser —per ella mateixa— un objectiu de gestió.

3.4. LA MESURA DE LA SATISFACCIÓ

3.4.1. La satisfacció com a estimador del resultat dels serveis públics

Com ja s'ha comentat en apartats precedents, un dels principals punts febles dels nostres sistemes de seguiment i control és la baixa incidència que tenen en el nivell de resultats, i especialment en els resultats expressats en termes de satisfacció i impacte. La mesura del resultat, tot i que conjuntament amb la dels recursos és en última instància la que té més interès per a la presa de decisions, basada en criteris d'eficiència, no és gaire freqüent encara en els nostres sistemes d'indicadors. El resultat final de les polítiques públiques es produeix en els ciutadans i és aquí on cal buscar-lo. Que la informació per al control i l'avaluació en aquest cas no procedeixi de fonts internes —municipals— fa que massa sovint renunciem a obtenir-la.

És freqüent que quan, per exemple, fem una obra pública, tinguem abundant informació per fer-ne el control econòmic (magnituds econòmiques, financeres...), controls d'estructura (materials i recursos humans emprats...) i, fins i tot, un acurat seguiment del procés d'execució (acompliment de terminis i fases, coordinació de tasques simultànies). Tot això, sens dubte, ens ajudarà a executar l'obra d'acord amb els terminis i la qualitat programada i al millor cost possible; en definitiva, a complir amb els nostres objectius. Però convé no oblidar que l'obra s'ha fet per satisfer unes necessitats ciutadanes i, habitualment, de l'èxit en aquest aspecte anem ben mancats d'informació: en sabem res, de la utilització del nou espai públic?; i de la satisfacció del veïns? Succeeix en bona part dels serveis regulars municipals: de la neteja viària o de l'atenció social tenim abundant informació econòmica i d'activitats, però sabem ben poc de l'opinió dels usuaris i veïns respecte a aquests temes.

Així com en els serveis privats l'indicador global de resultats, allò que finalment cal maximitzar en un exercici, és extremadament clar i ve determinat pel compte de resultats en forma de beneficis o pèrdues econòmiques, en els serveis públics la cosa ja no és tan clara. Probablement, el que més s'aproxima a l'indicador global que cal maximitzar en el «compte de resultats» d'una Administració local és la satisfacció dels ciutadans. En tot cas, cal no oblidar que en el sector serveis «la productivitat s'expressa en termes de satisfacció del client» (HOROVITZ, 1990).

És cert que la satisfacció ciutadana no és tot el resultat dels serveis o de les actuacions municipals però, avui dia, és el millor estimador que tenim. Bona part de serveis d'un municipi hauria de tenir sistemes de control que incloguessin indicadors de satisfacció (com mitjanes en escales de valoració) o, com a mínim, d'insatisfacció (nombre de queixes o reclamacions).

Si volem conèixer la satisfacció —o insatisfacció— dels usuaris de serveis haurem d'aplicar algunes tècniques, ben conegudes en el món de l'empresa privada de serveis, basades en mètodes passius o actius per conèixer la percepció ciutadana (LÓPEZ - GADEA, 1995).

3.4.2. Mètodes passius

Els mètodes passius tracten de fomentar la formulació de queixes i suggeriments i la seva recollida sistemàtica. No es tracta d'oferir serveis de «reclamacions» on s'atenen totes les queixes de forma immediata; més aviat es tracta de fomentar sistemes senzills que facin que si el ciutadà es vol queixar o comunicar alguna deficiència del servei ho tingui fàcil. Actualment, en molts casos, per formular una queixa o simplement denunciar alguna deficiència en la via pública, el ciutadà encara ha de presentar una instància en horaris d'oficina o buscar, dins el laberint burocràtic de telèfons de l'organització, el responsable que el vulgui escoltar.

La majoria de les vegades els sistemes passius per conèixer la percepció ciutadana es limitaran a comunicar clarament un telèfon on els ciutadans puguin adreçar-se (telèfons específics per a cada servei, per exemple, pintats en els vehicles de neteja o escrits en lletra destacada en els nostres fullets o en els rebuts municipals). Això, en la majoria dels casos, proporcionarà un excel·lent control de la insatisfacció més acusada (probablement els aspectes menys evidents que generen insatisfacció no podran ser controlats). Tanmateix, el cost i la complexitat de posar en marxa un sistema d'aquest tipus és tan baix (de fet, segur que el telèfon ja el tenim, només es tracta de comunicar-ho) que el mètode pot ser d'una alta eficiència.

Els mètodes passius més comuns són:

- Serveis d'atenció al ciutadà.
- Serveis de queixes i reclamacions.
- Bústies de suggeriments.
- Telèfons de reclamacions.
- Mètodes d'observació.

Els inconvenients d'aquests mètodes són:

- Sols recullen una part de la insatisfacció.
- No proporcionen informació directa sobre la satisfacció.
- Proporcionen poca informació en relació amb les expectatives.
- Desviacions indeterminades (recullen casos «no habituals»).
- No són adequats per a molts serveis públics (en què el més important és l'atenció personal).
- Poden donar una falsa sensació de qualitat.

Tot i això podem dir que tenen els avantatges següents:

- Cost reduït.
- Fàcils d'aplicar (poc disseny i immediatesa).
- Permeten «donar la volta» a les queixes (tractament de les queixes).

3.4.3. Mètodes actius

Quan vulguem una informació més precisa i segura sobre la satisfacció dels usuaris d'un servei, no ens quedarà cap més remei que preguntar més o menys directament als usuaris d'aquest servei: són els mètodes actius.

En bona part dels serveis que presta un municipi, sobretot en els àmbits dels serveis a la persona, podem preguntar a tots els usuaris d'un servei. Per exemple, no és gens difícil preguntar de forma sistemàtica un cop a l'any a tots els usuaris registrats d'una instal·lació esportiva municipal per la valoració del servei en una escala de 0 a 10 punts; això ens proporcionarà un índex de satisfacció sistemàtic que ens aproximarà a una part important del resultat final del servei. Podem fer una cosa semblant en altres serveis que comporten una atenció a un grup d'usuaris ben establert (llicències urbanístiques, proveïdors municipals, contribuents, usuaris d'equipaments culturals...).

Però, en altres serveis, els usuaris —directament o indirectament— són tots els ciutadans. Això succeeix en temes com la neteja viària, la seguretat ciutadana o el medi ambient; de la mateixa manera el que es tracta d'avaluar són polítiques amb gran impacte, com els serveis socials, que —encara que els seus usuaris directes siguin pocs— interessin a tota la població, que les finança amb els seus impostos. En aquests casos, per obtenir índexs de satisfacció referits a tota la població, haurem de recórrer a *mostres* amb molta freqüència.

Davant aquestes situacions, serà essencial que *una mostra sigui representativa*. Representativa vol dir que tots aquells factors que puguin influir en la percepció del resultat i en la satisfacció (com ara el sexe o l'edat, però també les simpaties polítiques o factors de més difícil delimitació) han d'estar perfectament representats en la nostra mostra. I l'únic mecanisme que avui ens garanteix la representativitat d'una mostra és la selecció a l'atzar amb un nombre suficient d'individus.

Els criteris per garantir la representativitat en una mostra són:

- *Selecció aleatòria*: garanteix la validesa de la mostra (absència de desviacions de selecció).
- *Nombre suficient d'individus*: garanteix la precisió (repetibilitat, marge d'error petit). Ens determina un error màxim admissible en les estimacions per un marge de confiança acceptable.

Qualsevol sistema de seguiment de la satisfacció basat en mostres (és a dir que només pregunta a una part dels usuaris de serveis o dels ciutadans) cal que seleccioni els enquestats de forma aleatòria. Si a més ho fem amb un nombre d'individus prou elevat, això ens donarà un sistema de control de la satisfacció molt fiable. Respecte al nombre d'individus suficient, òbviament aquest estarà en funció de la mida de la població de referència, però la influència d'aquesta mida sobre la precisió de la mostra esdevé pràcticament irrellevant a partir de poblacions de referència de més de 3.000 o 3.500 individus. En aquests casos (sempre que tinguem una població de referència superior als 3.000 individus) les mides de mostra per un error determinat gairebé no varien. Orientativament, per a aquesta mida de mostra, amb un 95 % de confiança i amb el supòsit de màxima indeterminació (no tenim cap referència prèvia) els errors associats a algunes mides de mostra comunes són aproximadament els següents:

| | |
|---------------------------|--------------|
| Mostra de 2.700 individus | $\pm 2,0 \%$ |
| Mostra de 1.200 individus | $\pm 3,0 \%$ |
| Mostra de 800 individus | $\pm 3,5 \%$ |
| Mostra de 600 individus | $\pm 4,0 \%$ |
| Mostra de 500 individus | $\pm 5,0 \%$ |

Taula 1. Errors màxims aproximats per estimacions de poblacions de referència superiors a 3.000, amb un 95 % de confiança i amb el supòsit de màxima indeterminació.

Normalment, amb mostres d'entre 600 o 1.200 individus tindrem prou per a l'avaluació de l'impacte (coneixement, utilització de serveis) i la satisfacció ciutadana, amb una certa independència de si el nostre és un municipi gran o petit, sempre que superi els 3.000 habitants. Això fa que els sistemes de mostra de seguiment de la satisfacció siguin més eficients, en termes relatius, com més grans siguin les poblacions. En municipis petits, freqüentment haurem d'optar per metodologies d'enquesta contínua: dues o tres persones cada dia, seleccionades aleatòriament, fins a completar la mida desitjada.

A més de preguntar a tots els usuaris d'un servei, o a una mostra, també podem preguntar als seus representants institucionals (entitats veïnals, associacions culturals, agrupacions de comerciants...). Evidentment, tot i que aquests grups representen interessos molt legítims, cal no confondre la seva opinió amb la del conjunt del col·lectiu que teòricament representen; en realitat representen exclusivament els seus associats.

Cal anar amb compte i tenir molt clar que si volem conèixer l'opinió dels veïns d'un barri, cal preguntar a una mostra aleatòria de veïns i, si el que volem és preguntar a l'associació de veïns, caldrà preguntar al president. Qualsevol d'aquests mètodes solament ens aproximem al coneixement de la satisfacció de la població de manera molt esbiaixada i difícil d'interpretar.

Finalment, podem optar per mètodes basats en petits grups de selecció aleatòria, com els *nuclis d'intervenció participativa* (NIP) o els jurats ciutadans (*citizen juries*). Aquests sistemes, que comencen a tenir una certa implantació en alguns dels nostres municipis, tenen una llarga tradició a l'Europa central i als països anglosaxons.

Es basen en la selecció aleatòria de 3 o 4 grups de veïns (els grups, segons les metodologies, poden ser més o menys nombrosos: des de 30 fins a 6 individus) als quals es presenta un qüestionari d'avaluació de serveis (amb preguntes per avaluar el coneixement de serveis, la satisfacció, etc.).

Cada grup consensua entre tots els membres les respostes al qüestionari i els valors que atorga a cada servei.

Així, al final, tenim l'opinió meditada i consensuada de grups de ciutadans normals. Encara que, òbviament, des del punt de vista estadístic no té la més mínima representativitat, la fiabilitat l'obté d'acord amb el debat i consens que han de practicar els seleccionats per respondre conjuntament el qüestionari. Parteixen d'un plantejament anàleg al dels jurats judicials i la seva legitimitat consisteix en la selecció aleatòria dels membres.

- Enquestes de satisfacció a usuaris i ciutadans:
 - Enquestes sistemàtiques a tots els usuaris d'un servei.
 - Enquestes a una mostra de ciutadans.
- Enquestes a representants institucionals:
 - Sessions conjuntes.
 - Tècniques Delphi.
- Enquesta a grups de selecció aleatòria:
 - Nuclis d'intervenció participativa (NIP).
 - Jurats ciutadans.
- Inconvenients:
 - Cost elevat (cost per a l'organització).
 - Costos (molèsties) per al client/usuari.
 - Disseny complex (freqüentment dissenys de mostra, l'aplicació no és immediata).
 - Interpretació complexa en alguns casos.
- Avantatges:
 - Absència de desviacions incontrolades.
 - Informació de qualitat.
 - Permet conèixer directament la satisfacció i les expectatives.

Tant si preguntem a tots els usuaris, com a una mostra, o mitjançant petits grups de selecció aleatòria, els preguntarem sobre utilització de serveis i satisfacció. Quan preguntem sobre satisfacció, el millor actualment és utilitzar escales de 0 a 10 punts (posar «nota») que, per analogia escolar, són àmpliament compartides per la majoria de la població. Tant la forma de preguntar com el tractament (freqüentment en forma de mitjanes de satisfacció) fan la interpretació clara i es presta a pocs equívocs. Actualment, aquesta escala és molt utilitzada en bona part d'enquestes de serveis municipals que es fan.

3.5. ESTRATÈGIES PER A LA SELECCIÓ I IMPLEMENTACIÓ D'INDICADORS I ESTÀNDARDS

3.5.1. Partir de les activitats amb participació

Per assegurar una implementació sense resistències és essencial que la determinació dels estàndards i dels indicadors es faci de forma participativa, i que els valors escollits siguin acceptats per totes les persones que intervenen en la realització dels plans d'actuació. D'acord amb aquesta participació, *qualsevol tècnic o professional* que participi en la producció d'un servei municipal hauria de poder respondre satisfactòriament les qüestions següents:

- Quin és el seu treball?
- Quina qualitat espera del seu treball?
- Quina qualitat n'obté?
- Se sap quina és la desviació tolerada?

La informació procedent d'aquestes preguntes serà determinant per construir un sistema de control realista basat en indicadors acceptats i assolibles.

Per establir els indicadors concrets que serviran per mesurar unes activitats concretes, així com per trobar els seus estàndards de referència, els directius i els diferents responsables de l'execució poden fer una plantilla que ajudi a sistematitzar aquesta feina. Per facilitar aquest procés, cal que cada responsable d'un conjunt d'activitats primer descrigui breument com són les poblacions (usuaris interns o externs) a les quals s'adrecen. A partir d'aquesta visió personal dels professionals, caldrà buscar i construir els indicadors més adequats i, si és possible, delimitar-ne els estàndards. Tal com hem vist en un apartat anterior, la metodologia de *construcció d'un indicador* és la següent:

- Definir l'activitat que cal mesurar (de forma clara i senzilla).
- Definir el resultat que volem aconseguir (de forma literal i entenedora).
- Definir l'estàndard (qualitat, quantitat, cost, temps...).
- Definir l'indicador (el nom de la mesura, de la variable).
- Descriure la forma de calcular-lo (la «fórmula»).
- Verificar què és el que mesura.
- Descriure com recollirem la informació per calcular-lo (les fonts, el registre...).

La definició dels criteris de referència —els estàndards— ha de ser especialment curiosa. Una determinació deficient d'estàndards, generalment poc realista, causa molts fracassos en la implantació de sistemes de control de gestió. En alguns casos, la definició de l'estàndard podem fer-la en el moment en què definim l'indicador (perquè ja disposem d'informació sobre el paràmetre que cal mesurar, perquè tenim objectius operatius previs ben delimitats, perquè hi ha estàndards externs acreditats...). Però, en molts casos, l'estàndard definitiu no el podem fixar fins al cap d'un temps de tenir en marxa el procés de control; el valor que ofereixi l'indicador en cada període de mesura ens permetrà, després, fixar un estàndard adequat (reptador, però assolible). En tot cas, el gestor públic haurà de tenir en compte alguns aspectes per *establir els estàndards* dels seus indicadors:

- Evitar definicions massa generals o poc concretes.
- Emprar estàndards quantificats en magnitud i en temps (quant i quan).
- Els estàndards poden ser positius o negatius. Poden expressar el que es vol o el que no es vol. Poden ser rangs de valors acceptables.
- L'estàndard ha de tenir coherència amb els objectius, la pràctica de l'organització i els estàndards d'altres parts de l'organització.
- S'han de decidir amb els col·laboradors i, si és possible, d'acord amb la seva proposta.
- S'han de centrar, fonamentalment, en aquelles activitats que consumeixen el 70-90 % de l'esforç personal.
- Cal associar l'estàndard amb una responsabilitat personal.
- L'obtenció d'estàndards ha de ser senzilla i el mètode, de mesura simple.
- En la seva elecció cal practicar el principi d'economia: seleccionar el nombre més petit possible d'estàndards.

3.5.2. Definir una estratègia d'implantació

La definició dels indicadors en què es basa el sistema de control de gestió, cal situar-la inicialment en el nivell intermedi de gestió (els caps de departament o unitat) si no es volen generar gaires resistències. És indispensable comptar amb el consens i la participació, des del primer moment, de l'estructura de comandaments intermedis de l'ajuntament (l'espina dorsal de l'organització). Els indicadors han de ser acceptats i considerats com a *útils* per aquest nivell de comandament. Una vegada en marxa el sistema, ja s'anirà estenent —cap a dalt i cap a baix— per tota l'organització. Si aconseguim que tots els comandaments del nivell directiu més baix d'una organització tinguin el seu quadre de comandament, una adequada selecció d'aquests indicadors ens permetrà construir sense gaires dificultats i resistències els quadres de comandament de tota l'estructura directiva de la casa.

Un sistema de control de gestió amb vocació d'arribar a tota l'organització no es pot plantejar de dalt a baix, no es pot «manar».

Un aspecte important serà proporcionar ajut qualificat, en un primer moment de manera bastant intensiva, als caps de departament i d'unitat per definir els «seus» indicadors i establir els corresponents sistemes de recollida i tractament de la informació. Aquest ajut qualificat ha de ser prestat per alguna unitat o persona (amb dedicació total o parcial, però ben definida) que assessori i faciliti el treball d'aquest nivell directiu en l'elaboració dels seus sistemes de control. Aquesta unitat, que és la mateixa que després facilitarà la creació d'unitats de responsabilitat autoadministrada i mantindrà el sistema d'informació, esdevé fonamental en aquesta fase inicial d'implementació. Si no estem disposats a dedicar-hi un mínim de recursos de suport, difícilment aconseguirem que tots els comandaments de l'organització facin el seu quadre d'indicadors; i n'hi ha prou que uns quants no el facin perquè el sistema estigui seriosament compromès i presenti fortes resistències.

Els *factores clau* per a l'èxit en la implementació d'un sistema de control basat en indicadors que estigui estès a tota l'organització són els següents:

- *Temps* (sense presses, no es pot fer en quatre dies).
- *Recursos* (cal proporcionar suport, amb personal qualificat preferentment de la mateixa institució).
- *De baix a dalt* (disseny participatiu, a partir dels nivells gestors més baixos, no imposat; els indicadors seleccionats han de ser «útils» per a aquest nivell).
- A partir de les *activitats reals* que es fan (no a partir de grans objectius teòrics o del que s'hauria de fer).
- Centrat en els *llocs de treball i les persones* (més que no pas en els serveis i programes).
- Sense gaire *disseny inicial* (amb el temps ja es veurà la formalització més adequada a la cultura organitzativa).

3.6. MÈTODES OPERATIUS DE CONTROL I SEGUIMENT

Un cop establerts els indicadors i els seus estàndards, cal dissenyar com mesurar-los. Com ja ha estat esmentat, el gestor públic ha de tenir en compte que mesurar és una activitat considerada «no productiva» i que, per tant, consumeix uns recursos que podrien destinar-se a una activitat productiva. Per tant, si l'organització ja proporciona en la gestió habitual dades que permeten tenir el control, en aquests casos no cal inventar-se cap mètode de control nou. El mètode de control més efectiu i eficient és aquell que *no es nota que s'aplica*, que —en conseqüència— no consumeix recursos. Cal descartar la tendència a fer informes específics, que de vegades consumeixen més temps que el que destinem a l'activitat de què s'informa.

A continuació se suggereixen alguns dels mètodes que permeten posar en marxa un sistema d'informació per tal de controlar i seguir, amb la màxima eficàcia, la gestió dels diferents plans d'actuació.

Recordem que l'activitat municipal s'estructura principalment en tres grans tipologies que ens determinaran els mètodes de control i de seguiment més adequats:

1. Processos regulars.
2. Projectes.
3. Processos de cicle.

1. *Processos regulars*

El seguiment i el control es farà principalment mitjançant taules (matrius temporals) i gràfiques lineals. Les característiques d'aquestes activitats són:

- No tenen data d'inici ni d'acabament (són permanents).
- Hi ha experiència prèvia (de fet, estan en marxa).
- Ben definits, es coneixen implícitament els resultats esperats i es fàcil preveure'ls explícitament.
- Permeten plantejar objectius operatius i indicadors de magnitud fàcilment comparables.
- La major part del serveis personals d'atenció, els administratius o els de manteniment de la via pública són d'aquest tipus.

2. *Projectes*

El seguiment i el control es farà per diagrames de barres (Gantt) o, en casos més complexos, mitjançant formalitzacions PERT. Les característiques dels projectes són:

- Tenen data d'inici i d'acabament.
- No hi ha experiència prèvia (com a mínim en l'àmbit concret poblacional, territorial i temporal de l'actuació).
- Mal definits, incertesa sobre alguns resultats (que solament poden ser inferits o estimats a partir d'alguna experiència similar efectuada sota condicions diferents).
- La definició d'objectius operatius i indicadors es basa en la realització d'accions (o fites) en una data determinada.

- És freqüent que un cop acabat el projecte es generi una activitat regular que haurà de ser tractada com un procés regular.
- La construcció i posada en marxa d'un nou centre de serveis personals, el desenvolupament d'un projecte pilot de neteja viària o la remodelació urbanística d'un vial són exemples de projectes que realitza un ajuntament.

3. Processos de cicle

En compartir característiques de projectes i processos regulars, també comparteixen els mètodes de control, encara que, en general, es formalitzen com a projectes.

- Tenen data d'inici i d'acabament.
- Hi ha experiència prèvia perquè es repeteixen cíclicament (de forma anual, mensual...).
- Ben definits, se'n coneixen els resultats esperats (és possible fer una definició operativa de la planificació precisa i amb possibilitats reals de compliment).
- Amb característiques comunes als projectes i als processos regulars.
- L'organització dels actes de la festa major, una campanya fiscal anual o l'elaboració interna de les nòmines mensuals dels treballadors són exemples de processos d'aquest tipus.

3.6.1. Taules i gràfiques lineals

S'utilitzen en els processos regulars i ben coneguts. Les taules són matrius en un dels eixos de les quals apareixen les magnituds que volem mesurar (els indicadors) i en l'altre, el temps (setmanes, mesos). Així, cada fila representa l'evolució temporal d'un indicador; per exemple, l'evolució del nombre de queixes d'un servei de neteja. Cada columna representarà el conjunt d'indicadors de cada període. Amb una simple matriu, si els indicadors estan ben seleccionats, tindrem tota la informació per fer el seguiment del servei. Es pot reservar una columna, al costat de l'indicador, per posar —si el tenim— l'estàndard de referència.

Òbviament, de cada fila d'una matriu d'indicadors podem extreure una gràfica lineal de l'evolució de l'indicador. Si en la nostra matriu tenim, per exemple, 25 indicadors que controlem mensualment, podrem construir 25 gràfiques lineals de l'evolució mensual de cada un. En una mateixa gràfica es poden sobreposar els valors esperats (estàndars) i els obtinguts. Sens dubte, podem col·locar-les cada una en una plana, fer-les en color, en 3D, etc., fins i tot podem editar-les o posar-les en una presentació HTML. Però convé no oblidar que la informació és exactament la mateixa que la de la matriu inicial (la «graella»). En realitat, en la majoria dels casos el millor és no sofisticar massa el sistema de seguiment, per tenir tota la informació a la vista en una sola plana.

El problema del seguiment adequat dels indicadors d'un procés regular no rau en l'instrument (gairebé mai és un problema de disposar o no d'un programa informàtic), sinó en la selecció dels indicadors que s'inclouen en la matriu inicial, a partir de la qual farem els gràfics.

Si els indicadors seleccionats no són pertinents, o no són prou sensibles, és inútil que fem gràfiques en HTML o en presentacions animades i a color: això no millorarà gens l'assoliment dels

resultats i les nostres decisions de redisseny. Tanmateix, si tenim ben definit un petit ventall d'indicadors, moltes aplicacions informàtiques ens permetran generar amb molta facilitat gràfiques i presentacions d'alta qualitat a partir de la nostra matriu inicial (com ara aplicacions gràfiques des d'Excel® o des d'altres programes, com Harvard Graphics®).

3.6.2. Diagrames de barres o de Gantt

És un gràfic de barres, generalment horitzontal, que reproduïx, de cada una de les activitats, la seva realització temporal, tant la prevista com la realitzada. Permet controlar i preveure les incidències i l'evolució en el temps de l'execució. És recomanable en projectes lineals, aquells en els quals les activitats, fonamentalment, se succeeixen una darrere l'altra sense gaire complexitat. Per això se'n recomana l'ús per a processos de cicle o projectes senzills i sense gaires activitats simultànies i dependents.

En els diagrames de Gantt es pot introduir informació complementària, a més del temps d'execució de cada activitat, com ara el responsable de l'activitat, el cost, etc. Amb un sol cop d'ull podem tenir a la vista les principals magnituds d'un projecte que cal controlar, l'evolució i els responsables.

Amb els diagrames per al seguiment de projectes succeeix una cosa similar al que passava amb les matrius i gràfiques de seguiment per a processos regulars: podem fer-los a colors, ombrejats, etc. però el que serà realment determinant, finalment, serà si les activitats o fites que hem inclòs al Gantt són les adequades per garantir un bon seguiment del projecte. En general, per al seguiment d'un projecte, tindrem prou amb la selecció d'entre 15 i 30 activitats components. Actualment, hi ha al mercat un ampli ventall de programes que faciliten la formalització de diagrames i la seva reprogramació (com Superproject® o MicroSoft Project®), però si no som capaços de fer un esborrany amb un llapis i un paper d'una bona selecció d'indicadors (fites) que cal controlar, aquests programes podran fer poca cosa per millorar els nostres resultats.

Exemple de diagrama de Gantt per al control d'un projecte municipal (Projecte URBAN, Santa Coloma de Gramenet, 1997-2000).

| Id | Nombre de tarea | Inicio | Fin | 1997 | | | | 1998 | | | | 1999 | | | |
|----|---------------------------------|----------|----------|----------------------|-------|-------|-------|----------------------|-------|-------|-------|----------------------|-------|-------|-------|
| | | | | tri 1 | tri 2 | tri 3 | tri 4 | tri 1 | tri 2 | tri 3 | tri 4 | tri 1 | tri 2 | tri 3 | tri 4 |
| 1 | MODIFICACIÓN PERI | 01/02/97 | 31/12/97 | ████████████████████ | | | | | | | | | | | |
| 2 | Aprobación inicial Ayuntamiento | 01/02/97 | 02/04/97 | █ | | | | | | | | | | | |
| 3 | Modificación Generalitat | 30/06/97 | 31/12/97 | | | | | ████████████████████ | | | | | | | |
| 4 | EXPROPIACIONES | 01/04/97 | 31/12/99 | ████████████████████ | | | | ████████████████████ | | | | ████████████████████ | | | |
| 5 | Aprob. bienes y derechos | 03/11/97 | 31/03/98 | | | | | ████████████████████ | | | | | | | |
| 6 | Proyecto de expropiaciones | 31/03/98 | 03/11/98 | | | | | ████████████████████ | | | | | | | |
| 7 | Convenio con vecinos | 01/04/97 | 31/12/97 | ████████████████████ | | | | ████████████████████ | | | | | | | |
| 8 | Acuerdos y negociaciones | 31/12/97 | 31/12/99 | | | | | ████████████████████ | | | | ████████████████████ | | | |
| 9 | Terrenos vivienda pública | 31/12/97 | 31/12/99 | | | | | ████████████████████ | | | | ████████████████████ | | | |
| 10 | Terrenos plaza blanda | 31/12/98 | 30/06/99 | | | | | | | | | ████████████████████ | | | |
| 11 | Terrenos espacio deportivo | 30/06/98 | 30/06/99 | | | | | | | | | ████████████████████ | | | |
| 12 | Pagos | 02/03/98 | 30/12/99 | | | | | ████████████████████ | | | | ████████████████████ | | | |

Taula 2. Exemple de diagrama de Gantt.

3.6.3. Informes PERT

Els informes PERT (acrònim anglosaxó de Tècnica d'Avaluació i Revisió de Programes) són un sistema ordenat de control de les activitats que formen part d'un procés complex, són útils per a projectes no lineals amb un elevat punt d'incertesa sobre la durada efectiva de les seves activitats components.

És a dir, plans de treball constituïts per diferents activitats interrelacionades en el temps de forma no lineal: algunes activitats es fan de manera simultània i estan vinculades entre elles. El PERT no és útil ni recomanable per controlar activitats regulars o en aquells projectes que es produeixen seguint unes pautes temporals molt ben definides. Amb l'ús del PERT, el gestor públic obté una *informació que li permet*:

- Conèixer el temps d'execució del projecte i de cada una de les tasques que l'integren.
- *Optimitzar el cost* del projecte a partir d'un millor ús dels mitjans disponibles i aplicant nous recursos.
- *Controlar l'execució* del projecte i preveure les possibles incidències en el cas que es produeixin modificacions del projecte.

El PERT permet construir el camí crític de l'execució, format per aquelles activitats que no admeten desviacions sobre el que s'ha programat; representen el termini mínim de temps necessari per acabar tot el pla d'actuació i els marges de què es disposa (tolerància) per desenvolupar les activitats sense comprometre la data de finalització del pla de treball.

La formalització PERT, freqüent a un nivell bàsic (i més que suficient per al control de projectes municipals) en molts programes de fàcil accés (com ara MS Project®), resulta especialment útil per al seguiment i el control d'obres públiques que requereixen accions simultànies d'informació ciutadana, de regulació del trànsit, etc. Resulta un element imprescindible quan hi ha diversos serveis municipals implicats, com en els projectes transversals.

3.6.4. El quadre de comandament

És un document on es reuneixen els indicadors més rellevants per realitzar el control de l'execució. En realitat, el quadre de comandament està compost pel conjunt de taules i gràfiques (lineals, Gantt o PERT) associades a un lloc de treball o a un servei.

El quadre de comandament (el *tableau de bord* dels francesos) representa la informació de seguiment d'una activitat que ajuda a la presa de decisions. El quadre de comandament d'un servei és anàleg al d'un cotxe: el tenim davant perquè ens proporcioni informació i ens ajudi a conduir i assolir uns objectius (en el cas del cotxe, habitualment, arribar a un lloc determinat en un temps determinat, amb un consum raonable, vius i sense multes). El quadre de comandament d'un servei municipal ha de servir per ajudar a conduir el servei municipal d'acord amb els seus objectius. La informació que proporcioni ha de ser poca i rellevant per a la presa de decisions gestores. Habitualment un quadre de comandament d'un servei municipal ha de tenir al voltant de 20 o 30 indicadors com a màxim; controlar més magnituds, probablement

el que farà és que tinguem informació redundant, amb el consegüent perill d'emascarar la informació rellevant.

En un bon quadre de comandament cal que hi hagi, sens dubte, *indicadors d'estructura* (costos, recursos), però també de *resultats* (eficàcia) i d'*impacte* (efectivitat). Massa sovint els nostres quadres de comandament tenen una informació més que exhaustiva d'estructura, alguna de procés (nombre d'activitats, terminis d'execució) i una alarmant absència d'informació de resultats (satisfacció, impacte...) i de l'evolució de l'entorn (indicadors estratègics). Orientativament, una bona distribució pot ser que es dediqui una quarta part dels indicadors del quadre a cada un dels nivells. En aquest sentit, poden resultar útils els plantejaments de R.S. Kaplan (Kaplan - Norton, 1997), autor del Quadre de Comandament Integral, basat també en quatre dimensions, aplicades a l'Administració local.

En la construcció de quadres de comandament, el gestor públic haurà d'estar atent a algunes recomanacions:

- Ha de considerar les dades necessàries per a un coneixement permanent de la situació dels serveis de què és responsable, de manera que li permeti actuar preventivament quan apareguin símptomes de desviació.
- Ha d'incloure solament informació rellevant (útil per a la presa de decisions). Si no tenim capacitat —o voluntat— d'actuar en un aspecte determinat, no cal que recollim cap informació sobre la seva evolució.
- La informació ha d'ésser fiable, de qualitat (en alguns casos independent de les unitats gestores que controlem).
- Cal que no tingui informació redundant.
- Ha de permetre la comparació entre territoris, programes o unitats de gestió operatives similars. Ha d'utilitzar, si és possible, indicadors acreditats que facilitin la comparabilitat i el *benchmarking* intra i interinstitucional.
- Ha de facilitar comparacions en el temps. Anàlisi de l'evolució de la gestió i establiment de projeccions.
- Ha de permetre un control econòmic i de resultats simultani. Ha de determinar l'eficiència dels serveis. És interessant que determini costos per unitat de servei i per usuari.
- Ha de ser senzill de mantenir (sostenibilitat del quadre) i d'interpretar.

3.7. PRESENTACIÓ I VALORACIÓ DE LA INFORMACIÓ DE CONTROL

La presentació de la informació de control freqüentment es fa fora de les unitats gestores i cal fer-la de forma objectiva i, alhora, entenedora per al públic que l'ha de valorar. En alguns casos els destinataris de la informació seran altres tècnics o gestors, potser l'àmbit polític o, fins i tot, els mateixos ciutadans usuaris o clients dels serveis municipals. Lògicament, el gran coneixement tècnic i la capacitat de valorar les dades brutes del sistema de control estarà en funció del tipus de col·lectiu. Hi ha múltiples mètodes per presentar la informació de l'evolució dels indicadors. En general els mètodes existents es poden agrupar en els quatre *tipus següents*:

1. *Consulta on-line* en pantalla (o generació de llistats o informes directes proveïts per l'aplicació informàtica). És un sistema ràpid i econòmic, però no sempre és una informació accessible per als que han de prendre les decisions. En general caldrà reservar-la per als gestors i tècnics implicats directament en el servei o per al *benchmarking* professional.
2. *Taules i mètodes visuals (diagrames i gràfics)*. És ràpida i accessible, però requereix una certa elaboració en el sistema. Tanmateix, és una informació objectiva.
3. *Informes escrits*. Té l'avantatge que és accessible, però requereix una certa interpretació i força elaboració (personal que transformi les dades en informació). Corre el risc de ser manipulada o, com a mínim, d'incloure alguns elements de subjectivitat.
4. *Presentacions*. Oral, amb suport audiovisual o no. Requereix molta elaboració. Tanmateix, és molt accessible, però té un elevat risc de subjectivitat i de manipulació. Aquest risc es minimitza dràsticament aportant taules i diagrames en paper per als assistents. Actualment hi ha moltes aplicacions (com el popular MS Power Point®) que faciliten enormement la realització de presentacions.

Amb independència de la presentació de la informació de control, les organitzacions municipals n'aborden la valoració en funció del model organitzatiu i la cultura que comporten. Bàsicament podem trobar-nos amb *tres situacions*:

1. *Reunions sistemàtiques de control*. Només se'n valora la informació; no es fan propostes de correcció. Aquestes mesures es decideixen en altres instàncies. Corresponen a plantejaments de qualitat tradicional en organitzacions amb gabinets o departaments de control de qualitat.
2. *Reunions sistemàtiques de redisseny*. Juntament amb l'avaluació es plantegen i es decideixen propostes de correcció i millora. Són freqüents en organitzacions amb plantejaments de qualitat total, amb cercles de qualitat o equips de millora.
3. *Situacions de direcció per excepció*. Sols s'avalua (i, lògicament, es prenen mesures) en cas que hi hagi desviació respecte dels valors previstos. En processos molt sistematitzats, freqüentment regulars, i amb una gran experiència prèvia.

Abans d'escollir i aplicar qualsevol mètode de presentació i valoració de la informació de control, cal no perdre de vista que l'objectiu de la mesura és identificar una desviació, tant sigui positiva o negativa, sobre un valor esperat, per tal de prendre decisions correctores si són necessàries. Cada organització escollirà, d'acord amb la percepció de les seves necessitats i amb criteris d'oportunitat, aquell sistema d'informació i valoració que cregui més útil. És freqüent la coexistència de mètodes diferents en una mateixa organització; la «cultura» de planificació i control és ben diferent en les àrees relacionades amb els serveis territorials (habitualment ben acostumades a treballar amb concepcions PERT, però poc habituades a valorar els impactes) de la que conceben en les àrees i serveis relacionats amb els serveis a la persona (amb més tradició en la valoració de processos); i, com és previsible, les àrees de serveis interns són les que tenen una cultura més orientada al control de l'estructura.

Sens dubte, el mètode de control en si, amb els indicadors, els quadres de comandament i els sistemes de presentació i valoració de la informació, també hauran de ser controlats i avaluats. En aquest sentit, algunes qüestions que el gestor públic, tant és al nivell on se situï, haurà de respondre per avaluar el seu sistema de seguiment i control són les següents:

- Sobre quins aspectes informa el mètode actual? Són pertinents i consistents amb les finalitats dels serveis?

- Quines variacions específiques identifica? Són les més crítiques per a cada servei controlat? Hi ha algunes variacions significatives que el mètode escollit no identifiqui?
- Permet aquest mètode, en el cas d'identificar una desviació crítica, tenir el temps suficient per prendre mesures correctores?
- Tota la informació que proporciona és útil per prendre decisions? No hi ha massa informació?
- El cost (temps, persones, recursos) d'aquest mètode compensa el valor dels efectes que es volen evitar? Hi ha un altre mètode igualment eficaç, però menys costós?
- Com accepten els tècnics responsables de les accions del pla de treball l'aplicació d'aquest mètode?
- I com l'accepten els que realment prenen decisions? Entenen la informació? La consideren prou rellevant?

Resum del tema

Aquest darrer tema aborda els aspectes més aplicats del control i el seguiment d'activitats municipals, com la definició d'indicadors, a partir d'elements tècnics i metodològics que permetin una bona adaptació a la cultura i a les dinàmiques de les nostres administracions locals.

Un indicador és una magnitud (una mesura), associada a una activitat que permet, mitjançant la comparació amb estàndards, avaluar-ne i seguir-ne l'execució i els resultats. Així, un indicador té dues funcions principals: descriptiva i valorativa. Els indicadors, com el control, es poden situar a quatre nivells diferents:

- Estructura: mesuren aspectes relacionats amb el cost i la utilització de recursos. Hi inclourem els indicadors d'economia i els d'eficiència (resultats en funció del cost).
- Procés: valoren aspectes relacionats amb la realització d'activitats i l'eficàcia immediata (*outputs* intermedis).
- Resultats: mesuren l'eficàcia final o l'impacte de les activitats sobre la població o el territori. En aquest nivell situarem els indicadors d'efectivitat i impacte (*outputs* finals, *outcomes*).
- Entorn: els indicadors valoren les variables externes que influeixen sobre les nostres activitats (indicadors estratègics).

La construcció d'aquests indicadors haurà de fer-se de forma operativa, a partir de l'anàlisi de les activitats que cal mesurar i amb l'establiment dels mètodes i costos d'obtenció de la informació.

Un dels principals punts febles dels sistemes de seguiment i control és la dificultat per mesurar el resultat en termes de satisfacció en els usuaris. De vegades podem recórrer a mètodes passius (basats en el control de les queixes), però sovint hem d'utilitzar metodologies d'enquesta. En els casos que necessitem basar-nos en estudis de mostra, n'haurem d'assegurar la representativitat mitjançant la selecció aleatòria i la presència d'un nombre suficient d'individus a la mostra. En alguns casos considerarem altres alternatives, com els NIP o els jurats ciutadans de selecció aleatòria.

En aquest tema es descriuen els principals mètodes operatius de control en funció de la tipologia de les activitats, de cara a la seva integració en un quadre de comandament:

- Taules matricials i gràfiques lineals per als processos regulars.
- Diagrames de Gantt per al seguiment de projectes o processos de cicle lineals i de baixa complexitat.
- Formalitzacions PERT per a projectes amb moltes activitats simultànies i incertesa en els seus temps d'execució.

La presentació final de la informació dels quadres de comandament podrà fer-se de manera més o menys elaborada (consulta directa, gràfics, informes, presentacions...), però cal tenir en compte que com més elaboració tingui més gran serà el risc de subjectivitat i manipulació. La valoració es farà habitualment en reunions de control o redisseny, que poden ser sistemàtiques o en funció d'eventuals desviacions.

Referències a l'annex

Annex 3: L'article *Una síntesi operativa dels indicadors de gestió* és un bon resum conceptual i operatiu, amb alguns exemples, per tal de tractar de superar les ferrugoses classificacions dels indicadors en funció del nivell de control i del que expressa la seva missió.

Annex 4: Es tracta d'un joc d'indicadors bàsics per a l'activitat municipal proposat pel grup de treball sobre indicadors de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, del qual formen part gestors municipals, interventors i en què participa la Sindicatura de Comptes de Catalunya; conté alguns exemples d'indicadors senzills i eficients per a algunes de les activitats locals més importants.

Annex 5: Per últim, l'article *La percepción ciudadana en la planificación y el control de servicios públicos locales* ens presenta una visió aplicada sobre la mesura de la satisfacció en serveis tan importants com la neteja viària o la recollida de brossa.

SÍNTESI DEL MATERIAL

El control i el seguiment, entesos en el marc de la direcció per objectius i en un context de qualitat orientada al ciutadà, conformen avui un dels eixos centrals de la reforma de l'Administració local per guanyar eficiència en la prestació de serveis. Retre comptes a la ciutadania i rectificar dels errors de gestió en un procés de millora contínua són els seus principals objectius.

El control és un procés que implica mesura i valoració respecte a valors de referència; però cal que aquest judici ens permeti prendre decisions efectives de redisseny. El control, tal com s'entén avui, és una activitat eminentment orientada a l'acció.

Una bona operativització dels resultats en els processos de planificació, la senzillesa i baix cost en els sistemes d'informació, partir de les activitats reals, centrar-se en les activitats regulars i de gran impacte i fomentar la delegació i l'autocontrol són elements rellevants per a l'èxit de la implementació del control en les nostres organitzacions municipals. Aquests elements han d'estar presents en qualsevol nivell de control de l'activitat municipal: des de la planificació estratègica fins a la programació operativa, des del control estratègic fins al control de gestió de l'execució.

Els indicadors són els instruments de control que conformen els nostres quadres de comandament. Per a cada activitat municipal aquests indicadors ens mesuraran:

- Factors relacionats amb l'estructura (el cost, els recursos emprats, l'eficiència de les nostres actuacions...).
- Aspectes del procés (les activitats, com es fan, quantes se'n fan, els resultats interns...).
- Components del resultat (a quants ciutadans arribem, la satisfacció, l'efectivitat, l'impacte en la població...).
- Aspectes de l'entorn (les variables externes que tenen influència sobre les nostres activitats, les variables estratègiques...).

Alguns d'aquests indicadors, com els de resultat i impacte en la població, requeriran el coneixement d'algunes tècniques específiques, com el control de queixes; alguns mètodes d'enquesta i mostreig o els grups nominals de selecció aleatòria encara avui tenen una baixa penetració i un gran desconeixement en el món dels serveis públics locals.

Els indicadors que seleccionem, els agruparem en taules matricials i ens generaran gràfics lineals per al seguiment dels processos regulars, que són una gran part dins les nostres administracions locals; en el cas que portem projectes o processos de cicle, utilitzarem formalitzacions PERT o diagrames de Gantt per agrupar els nostres indicadors... Al final de tot plegat, tindrem per fi el quadre de comandament que ens haurà de permetre, amb un nombre reduït d'indicadors rellevants, executar millor les activitats de les quals som responsables i retre comptes als ciutadans.

GLOSSARI

- Activitat:** Acció, actuació per assolir un objectiu. (1.4.)
- Avaluació:** Valoració (judici) del resultat (grau d'assoliment de l'objectiu). (1.4. i 2.3.)
- Benchmarking:** Comparació i intercanvi sinèrgic de dades, metodologies, etc. entre institucions que treballen (o, fins i tot, que competeixen) en camps similars. (1.1.)
- Bottom up:** De baix cap a dalt. Planificació inductiva a partir de les activitats reals que es realitzen dia a dia. (2.4.)
- Client:** Persona que demana, consumeix i paga pel servei; pot ser intern o extern a l'organització. (1.1.)
- Control de gestió:** Procés que se segueix per assegurar que les activitats es fan amb eficàcia i eficiència. (2.5.)
- Control estratègic:** Procés per assegurar que les condicions externes per fer les activitats són idònies. Inclou indicadors d'entorn. (2.5.)
- Cost:** Valor dels recursos utilitzats en la producció o distribució d'un servei. Es pot expressar com a *cost monetari* i com a *cost d'oportunitat* (la millor de les alternatives rebutjades). Parlem d'*eficiència tècnica* si utilitzem el cost monetari i d'*eficiència econòmica* si utilitzem el cost d'oportunitat. (3.2. i 3.3.)
- Dades:** Magnituds, especificacions en brut, primàries, sense elaborar. Poden ser *objectives* (observades externament) o *subjectives* (percebudes). En ambdós casos poden ser *quantitatives* (numèriques) o *qualitatives*. (3.7.)
- Demanda (= necessitat expressada):** Correspon als problemes que una persona o un grup de ciutadans creu que té dret a demanar que li solucionin. (3.3.)
- Diagrama de Gantt:** Diagrama de barres per a la planificació i control de les activitats de processos no regulars lineals (no hi ha simultaneïtat d'activitats relacionades). (3.6.)
- Efectivitat (= impacte):** Conseqüències de l'assoliment de l'objectiu en tota la població o tot el territori; interessa especialment a l'àmbit polític. Inclou els efectes desitjables i els indesitjables en les poblacions afectades directament i indirectament. (3.2.)
- Eficàcia:** Consecució de l'objectiu en la població diana (eficàcia en funció dels objectius) o en el procediment (eficàcia en funció dels sistemes); té un interès especialment tècnic. (3.2.)
- Eficiència:** Raó entre l'efectivitat i el cost. La màxima eficiència consisteix a obtenir els millors resultats (consecució màxima de l'objectiu) amb el cost més petit possible. S'expressa en termes de *cost/benefici* o, més freqüentment en relació amb els serveis, en termes de *cost/efectivitat*. (3.2.)
- Empowerment:** Relació entre la motivació de les persones i el nivell de participació que se'ls atorga; engloba la delegació, la motivació, l'autonomia i la responsabilitat dels empleats en la presa de decisions. (2.6.)
- Estàndard:** Criteri, valor de referència; pot expressar-se en forma de rang d'acceptabilitat. (3.1.)
- Estratègic:** Considera l'entorn, els agents externs, el seu comportament, les seves tendències... A més de les *fortaleses* i *debilitats*, considera les *oportunitats* i les *amenaces* de l'entorn per actuar. (2.1.)

Etapa: Fase calendaritzada; les etapes sempre són successives, no poden ser simultànies (3.6).

Fase: Conjunt d'actuacions relacionades que s'executen en un mateix període; les fases poden ser successives o simultànies. (3.6.)

Gestió: Administració, direcció. (1.1.)

Índex: Combinació d'indicadors. (3.1.)

Indicador: Mesura; un indicador pot ser *directe* (mesura exactament el que volem mesurar) o *indirecte*. (3.1.)

Indicadors de qualitat: Mesures de la qualitat d'un servei. Poden ser de *resultats* (de satisfacció, d'impacte), de *procés* (d'activitat) i d'*estructura* (de recursos). (2.5.)

Informació: Dades elaborades. Pot ser *qualitativa* o *quantitativa*. Aquesta última pot ser *estadística* (paràmetres i estadístiques obtinguts de dades quantitatives). (3.7.)

Input: Recurs, entrada a un procés. (3.2.)

Monitorització: Seguiment permanent. (3.4.)

Necessitat: El que cal (recursos, actuacions) per tal de resoldre un problema. Les necessitats estan en funció dels problemes i dels recursos disponibles. (3.3.)

Necessitat percebuda (= sentida): Correspon a un problema del qual som conscients; pot generar demanda o no. (3.3.)

Necessitat no percebuda (= no sentida): La que correspon a un problema del qual no hi ha consciència. És una necessitat tècnica, objectiva. No pot generar demanda. La seva cobertura pot generar efectes indesitjables, si no hi ha una bona comunicació. (3.3.)

Objectiu: Allò que es vol aconseguir; especificació del resultat que es pretén o es desitja. Un objectiu pot ser *general* (habitualment = finalitat), *específic* o *operatiu* (quantificat en magnitud i temps). (1.4.)

Output: Resultat, producte, sortida d'un procés; habitualment es distingeix entre *outputs intermedis* (activitats, resultats parcials) i *outputs finals* (resultats finals, d'acord amb els objectius). Si el resultat final expressa l'impacte (efectivitat) es parla d'*outcomes*. (3.2.)

Performance: Resultat d'una activitat en relació amb els objectius finals proposats (és el resultat en termes d'*outcomes*). (3.2.)

PERT: Tècnica d'avaluació i revisió de programes: és un sistema de planificació i control de les activitats en processos no regulars complexos, en els quals les activitats s'executen de forma simultània i es relacionen entre elles (hi ha dependència). (3.6.)

Pertinència (= validesa): Adequació a l'objectiu o a allò que es vol valorar. (3.1.)

Pla: Seqüència d'assignacions i actuacions per aconseguir un objectiu. (1.4.)

Planificació: Procés sistemàtic de definició d'actuacions, responsabilitats i recursos per assolir uns objectius. Pot ser definició *deductiva* (començant des de l'anàlisi inicial i la definició de finalitats, de dalt a baix, *up down*) o *inductiva* (començant des de les activitats, de baix a dalt, *bottom up*). (1.4.; 2.1. i 2.2.)

Població diana (= població objecte): Població, ben definida, objecte d'una intervenció; en un programa cada població diana té assignats objectius propis i activitats específiques. (3.2.)

Procés (en general = FLUX): Seqüència de fases. El procés pot ser *circular* (es retroalimenta). (1.4. i 2.3.)

Procés de cicle: Procés no regular que es repeteix de manera periòdica (habitualment cada any: *procés de cicle anual*) però que no dura tot el període; té una data d'inici i una de finalització per a cada cicle. (2.2.)

Procés regular: Procés que es fa de manera contínua al llarg de l'any; no té data d'inici ni de finalització. (2.2.)

Programa: Seqüència calendaritzada de les fases de un pla; introdueix la previsió en temps real per a l'execució de les activitats del pla. (2.2.)

Projecte: Seqüència d'execució o posada en marxa d'un procés nou (sense experiència); té data d'inici i final. Pot ser un *projecte d'execució* (per fer alguna cosa que després finalitza) o un *projecte de posada en marxa* (d'alguna cosa que després continuarà: un procés regular o un procés de cicle). (2.2.)

Quadre de comandament (*scorecard, tableau de bord*): Quadre periòdic de tots els indicadors de processos i projectes utilitzats per una unitat de gestió per controlar les activitats de les quals és responsable. (3.6.)

Quadre de comandament integral (*balanced scorecard*): Quadre de comandament que integra els factors clau per a l'èxit des de les perspectives financeres dels clients, dels processos i dels treballadors. (3.6.)

Raó (= ratio): Quocient on el denominador no inclou el numerador. (3.1.)

Recurs: Bé escàs susceptible de ser utilitzat en la producció o distribució de serveis. Els recursos poden ser materials, humans, econòmics; en general, el valor pot ser expressat en termes monetaris. (3.2.)

Retroalimentació (= *feed back*): El producte final del procés influeix («alimenta») les fases anteriors; es produeix en processos circulars. (1.4.)

Satisfacció: Cobertura de la necessitat, de l'expectativa, de la demanda. (3.4.)

Seguiment (en general = control de l'execució, monitorització): Procés d'obtenció de dades per a l'avaluació. (1.1.)

Servei: Producte intangible (acció, actuació) per satisfer una demanda d'una necessitat. (1.1.)

Taxa: Quocient on el denominador inclou el numerador (proporció) i és multiplicat per una constant; inclou els percentatges. (3.2.)

Unitat de gestió (en general = centre de costos, centre de resultats): Unitat, orgànica o funcional, amb responsabilitats delimitades de planificació i control d'activitats o processos; les unitats de gestió poden considerar-se en tots els nivells (des de les gerències fins a les unitats de responsabilitat autoadministrada). (2.6.)

Unitat de responsabilitat autoadministrada (URA): Unitat funcional formada per professionals i tècnics sense comandament, que té la màxima delegació possible per autoorganitzar-se i dissenyar, executar i controlar les seves activitats per aconseguir els resultats esperats. (2.6.)

Up down: De dalt a baix. Correspon al procés de planificació clàssica, també anomenada *deductiva*. (3.5.)

Usuari: Consumidor de serveis; pot ser un client (si paga per ells) o no. (1.1. i 3.4.)

REFERÈNCIES BIBLIOGRÀFIQUES

INAP (1995): *Reino Unido: La Carta del Ciudadano*. Madrid. Documentos INAP 4:7-38.

AUDIT COMMISSION. *Citizen's Charter Indicators, charting a Course (1996) y Staying on Course, the second year of the Citizen's Charter Indicators (1997)*.

ZERILLI, A. (1990): *Fundamentos de organización y dirección general*. Bilbao. Deusto. Pàg. 390.

CHILD, J. (1989): *Organización. Guía para problemas y práctica*. Mèxic. Continental.

HOROVITZ, J. (1990): *La calidad del servicio*. Madrid. McGraw-Hill.

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

KAPLAN, RS.; NORTON, DP. (1997): *El Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona. Gestión 2000.

BIBLIOGRAFIA COMENTADA

ESCOLA D'ADMINISTRACIÓ PÚBLICA DE CATALUNYA (1998): *Manual de disseny de quadres de comandament*. Barcelona.

Aquest manual resulta excel·lent per iniciar-se en el disseny de quadres de comandament basats en indicadors a l'Administració Pública. Tot i que està relativament poc adaptat als serveis municipals pot ser un bon punt de referència en relació amb molts dels serveis interns d'una administració local. En qualsevol cas, la facilitat de lectura (té abundants gràfics i quadres resum) i la seva poca densitat fa que valgui la pena dedicar-hi el poc temps que ens demanarà la seva lectura.

LÓPEZ, J.; GADEA, A. (1992): *El control de gestión en la Administración Local*. Barcelona. FundEmi Books.

Aquest llibre, amb un format de manual, té una orientació molt pràctica i està completament adaptat a l'Administració local. A més d'una conceptualització dels indicadors en un context de direcció local, amb abundants exemples especialment centrats en serveis de tipus personal, ens proposa un sistema d'implementació per organitzacions municipals a partir de les activitats. Aquesta proposta de planificació inductiva (*bottom up*) a partir de la generació d'un sistema de control es presenta amb molts dels formularis per a la seva implementació i un exemple aplicat en un servei sanitari municipal

KAPLAN, RS.; NORTON, DP. (1997): *El Cuadro de Mando Integral (The Balanced Scorecard)*. Barcelona. Gestión 2000.

Aquest llibre, més enllà del seu impressionant èxit editorial en el món del management privat, també és un bon punt de referència respecte del tractament integral dels sistemes de control en una organització pública. Aquesta publicació ens aporta el valor d'incorporar als nostres quadres de comandament noves magnituds essencials, a banda de les clàssiques, sovint massa centrades en els aspectes més estructurals. Magnituds com la perspectiva dels clients (els ciutadans en el cas dels serveis municipals) i la dels proveïdors (treballadors públics, contractes...) són incorporades de forma prioritària en els sistemes de control. Igualment és remarcable el sentit pràctic, molt centrat en la selecció d'un reduït i eficient joc d'indicadors, com els que ens proposen els autors.

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

Tot i que aquest llibre està centrat en la gestió integral de la qualitat en els serveis públics, l'apartat VI és un bon referent per conèixer les metodologies i tècniques aplicades per fer front a un dels principals problemes que tenen avui els sistemes de control de gestió: el control dels resultats i d'impacte allà on es produeix, en els ciutadans. El llibre també ens aportarà alguns referents interessants en relació amb la implementació de sistemes de direcció i control sense generar resistències en les organitzacions municipals.

ANNEXOS I MATERIAL D'AUTOAVALUACIÓ

Dins d'aquest document vostè trobarà:

- Els documents annexos que amplien la informació del seu manual, els quals es troben referenciats al final de cada tema del manual de consulta.
- Un qüestionari d'autoavaluació final que vol servir-li com a eina per saber quin ha estat el seu grau d'aprenentatge.
- Pautes per a la correcció de l'autoavaluació.

SUMARI

| | |
|---|----|
| Annex 1: Necesidades de información para la planificación, la acción y la evaluación a escala local. | 81 |
| Annex 2: Sistema de planificación y control de Santa Coloma de Gramenet. Resumen del proyecto y de su proceso de implantación. | 83 |
| Annex 3: Joc d'indicadors bàsics per a l'activitat municipal. | 87 |
| Annex 4: La percepción ciudadana en la planificación y el control de servicios públicos locales. | 91 |
| Qüestionari d'autoavaluació final | 95 |
| Pautes per a la correcció de l'autoavaluació | 99 |

ANNEX 1

NECESIDADES DE INFORMACIÓN PARA LA PLANIFICACIÓN, LA ACCIÓN Y LA EVALUACIÓN A ESCALA LOCAL*

Estamos en plena sociedad de la información y esto está cambiando muchas de las cosas que hacemos y, sobre todo, la forma cómo las hacemos. Hasta hace muy pocos años la información era un bien escaso y el problema a menudo era si tendríamos suficiente información para tomar una decisión; actualmente, el peligro está más bien en la sobreabundancia de información y el problema reside en si seremos capaces de seleccionar la «buena información» para tomar la decisión. En todo caso, el resultado puede ser el mismo: muchas de nuestras decisiones las continuamos tomando en base a una buena dosis de «nariz».

En este contexto, es preciso no olvidar que la información la queremos exclusivamente para decidir mejor, para hacer las cosas mejor. La única información que nos interesa es aquella que nos ayuda a mejorar nuestra acción: toda la información ha de estar orientada a la acción. Esto quiere decir que es la posibilidad de acción la que determina las necesidades de información y no a la inversa. Si tenemos la posibilidad de incidir sobre la programación de una temporada teatral, necesitaremos información sobre las preferencias del mercado, sobre los resultados de la temporada anterior, sobre las nuevas tendencias, sobre los recursos disponibles, sobre los precios de las diferentes ofertas que podemos incluir... Pero, si en la práctica no podemos decidir (puede suceder que el político o sus compromisos ya lo hayan decidido por nosotros), no hará falta que nos esforcemos en obtener (o seleccionar) información.

Desde cualquier acción pública que afecte directamente a personas, desde los denominados «servicios personales» nosotros tomaremos decisiones y necesitaremos información a tres niveles:

- *Para planificar o programar las acciones.* Es el momento del diseño de la acción.
- *Para comunicarnos y relacionarnos con las personas.* Para modular sus expectativas.
- *Para asegurar una gestión eficiente y de calidad* (de las acciones que hemos programado y comunicado).

Para planificar y diseñar acciones sobre las personas necesitamos información *generada en el territorio* (la densidad de habitantes, el censo de equipamientos privados o la red de transportes y accesos a los equipamientos). También nos hará falta información *generada en la población* (preferencias, necesidades, expectativas...). Y, por último, necesitaremos información *generada en los servicios* (los recursos disponibles, la asistencia del año pasado, el índice de ocupación comarcal...). Es evidente que de entre todas estas posibles fuentes de información, hay una de la que tenemos mucha (información generada en servicios); de otra fuente, bastante (la generada en el territorio); pero, sin duda, de la restante (la que se genera en la población) disponemos más bien de poca información.

Para comunicarnos y relacionarnos con el mercado (para formular la oferta de nuestra acción) también necesitaremos información procedente del territorio (ni que sea para hacer la difusión

*. © Albert Gadea 1999.

a las diversas poblaciones objetivo), de los servicios (para comunicar, por ejemplo, nuestras limitaciones presupuestarias o los horarios que podemos ofrecer) y de la población (para ver qué expectativas hay que modular o comunicar y a qué demandas no podemos dar respuesta).

Y para garantizar el cumplimiento eficiente de la programación (para gestionar con calidad) también necesitaremos información. En este nivel, principalmente, procedente de nuestros servicios (información de consumo de recursos y de actividades o procesos) y de la población (asistencia, satisfacción...).

Desde hace ya algunos años, por lo menos en el ámbito local, no hay duda de qué información del territorio y de los servicios, más o menos, todos tenemos. De hecho, frecuentemente, demasiada. El problema es la información generada en los usuarios de servicios personales. Hoy, la información sobre la percepción de los ciudadanos en relación a los servicios públicos es poca y, en general, nada sistemática.

Si queremos que la acción (tanto en el diseño como en la ejecución) esté orientada al ciudadano (que, en definitiva, es el que la paga y la consume) y a su satisfacción, es preciso, como mínimo, saber qué piensa.

En el momento de diseñar un servicio o un equipamiento local, nosotros podemos consultar (o no) a la población potencialmente usuaria. Si la consultamos, conoceremos cuáles son las necesidades o las expectativas y podremos hacer dos cosas:

1. Si es política, técnica y financieramente posible, integrarlas en el diseño. Modificar la planificación de acuerdo con los ciudadanos.
2. Si no es posible, establecer acciones comunicativas para modular (frecuentemente moderar) la demanda. Hay que comunicar nuestras razones legítimas para no hacer aquello que el ciudadano demanda. Comunicar y convencer; si no lo conseguimos no nos quedará más remedio que modificar nuestra programación o resignarnos a generar insatisfacción.

De la misma manera, en el momento de controlar nuestros servicios nosotros también podremos consultar (o no) a la población usuaria. Les podremos preguntar por su satisfacción. Esta información es la que nos permitirá rediseñar y reprogramar nuestra acción desde la perspectiva de los ciudadanos.

Un rápido vistazo a nuestros estudios previos, a la programación (si los tenemos) y a nuestros cuadros de mando o sistemas de indicadores de control de gestión (también, si los tenemos) será suficiente para ver si nuestra actuación en los servicios locales mira hacia al ciudadano o, más bien, mira hacia nuestro ombligo. En todo caso, si intentamos contar seriamente con los ciudadanos (por lo menos, para moderar su expectativa de lo que el sector público ha de ofrecer), la realidad nos mostrará con claridad dónde están nuestros déficits de información.

ANNEX 2

SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE SANTA COLOMA DE GRAMENET. RESUMEN DEL PROYECTO Y DE SU PROCESO DE IMPLANTACIÓN*

El Sistema de Planificación y Control de Gestión del Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet se plantea con dos objetivos específicos que lo hacen singular:

1. En primer lugar, debe responder de forma razonablemente integrada a tres niveles de necesidad en la información de planificación y control:
 - La de los *servicios económicos* internos (y por extensión, la de los OCEX): desde la elaboración de los presupuestos anuales hasta la elaboración de las memorias y la rendición de cuentas. Este nivel de usuarios se interesa fundamentalmente —aunque no exclusivamente— por objetivos e indicadores económicos (de los que en buena medida cualquier institución dispone).
 - La del *nivel gestor ejecutivo* (gerencia, direcciones de servicios, responsables de servicio...) para el control de la gestión de las actividades y actuaciones de las que son responsables. Este nivel se interesa especialmente por objetivos e indicadores de proceso o de resultados directos (de los que no siempre se dispone).
 - La del *nivel político* (y por extensión, la de los ciudadanos) para el control de la acción de gobierno sobre el territorio y los ciudadanos. Este nivel se interesa fundamentalmente por objetivos e indicadores de satisfacción e impacto (de los que casi nunca disponen las instituciones).
2. Y, en segundo lugar, debe estar implantado en un nivel básico que permita la comparabilidad en el conjunto de los servicios municipales.

Para responder a estos requerimientos las corporaciones se dotan de varios instrumentos: sistemas de información económica y contable (presentes en todas las organizaciones), sistemas de planificación operativa basados en cuadros de mando con información sobre actividades (presentes sólo en algunos servicios de algunas corporaciones) y, finalmente, de sistemas de evaluación de la satisfacción y el impacto de las políticas públicas (frecuentemente en forma de encuestas y que sólo son comunes en grandes instituciones).

En Santa Coloma de Gramenet (área metropolitana de Barcelona, 122.000 habitantes) durante los últimos 10 años se ha desarrollado un sistema de planificación que integra cuadros de mando en la mayor parte de las unidades gestoras (con información económica, de actividad y de resultados) y un sistema de monitorización del impacto y la satisfacción ciudadana.

Desarrollo e implantación del sistema

El proyecto se planteó hace 10 años después de varios intentos fallidos de implantar un sistema de dirección por objetivos y control de gestión en toda la organización bajo planteamientos convencionales.

*. «Sistema de planificación y control de Santa Coloma de Gramenet». Resumen del proyecto y de su proceso de implantación. Albert GADEA, Gabinete de Planificación y Evaluación Municipal Enric Camps, Intervención Municipal, junio de 2000.

Se diseñó una estrategia específica, muy participativa, para vencer las resistencias de los mandos intermedios. En síntesis, se trató de que el nuevo sistema se construyera bajo los criterios y necesidades subjetivas de este nivel de la organización, que se hiciera a partir de las actividades: de abajo a arriba (*bottom up*), que se basase en los puestos de trabajo y, sobre todo, que fuera sencillo. La organización colaboró facilitando recursos y tiempo.

El organigrama de la organización fue «cortado» horizontalmente en un nivel del «dendograma»: aproximadamente a nivel de los jefes de servicio o departamento (el nivel «intermedio» de la organización). Este «corte» definió aproximadamente un centenar de puestos de trabajo directivos, bajo los cuales se desarrollaba toda la actividad municipal (esto definió los «programas» de la organización). La hipótesis era que si se lograba que cada uno de estos puestos de mando intermedio tuvieran asociado un pequeño y operativo cuadro de mando, la suma de todos ellos nos daría el «cuadro de mando operativo de la organización»; si el sistema funcionaba en cada puesto de trabajo, se podría tener un sistema completo de control real de toda la actividad municipal.

Los mandos intermedios de la organización recibieron una formación somera sobre control de gestión, indicadores y cuadros de mando en unas sesiones específicas. Al final de estas sesiones, se les propuso la elaboración de un cuadro de mando completamente personal para controlar las principales actividades de «su» servicio o de «su» departamento. El cuadro de mando que debían elaborar les había de resultar útil y debían proponerlo bajo sus propios criterios de necesidad.

Se les facilitó una plantilla completamente abierta en la que cada directivo debía proponer entre 10 y 20 indicadores (intentando plantear algunos de estructura, algunos de proceso y algunos de resultado). No era preciso señalar el rango de aceptabilidad (el valor de referencia para el indicador), aunque podía hacerse si lo creían conveniente.

Para esta tarea tuvieron soporte técnico, sólo si lo solicitaban, de un gabinete de especialistas. Incluso, si lo pedían, se les facilitaba listas exhaustivas de posibles indicadores relacionados con las actividades de las que eran responsables, o ejemplos de otras administraciones, para que seleccionaran los indicadores que les parecieran más adecuados.

Una vez realizado el trabajo se disponía de un centenar de cuadros de mando, asociados a los puestos de responsabilidad intermedia, que recogían toda la actividad municipal. Si bien no todos los cuadros eran los ideales desde el punto de vista técnico, tenían la virtud de que eran a gusto de los gestores y su implantación no iba a generar resistencias.

La organización puso medios suficientes para implementar el sistema y garantizar su funcionamiento, fundamentalmente sistemas informáticos y pequeños gabinetes de analistas adscritos a cada una de las grandes áreas municipales con impacto poblacional cuya principal finalidad era dar soporte técnico al sistema. Estos gabinetes, denominados «Secretarías Técnicas», estaban adscritos a la Dirección de Servicios (gerencia) de cada Área Municipal. Su trabajo consistía en facilitar a cada mando intermedio el funcionamiento del sistema de información de «su» cuadro de mando (y propuesto por él).

Al cabo de unos meses de poner en marcha el sistema, a partir de la recogida sistemática de datos, ya se estaba en condiciones de proponer valores de referencia o rangos de aceptabilidad para la mayoría de los indicadores propuestos. Así, se pasa de tener indicadores sin estándar de referencia a tener auténticos «objetivos operativos». Se produce un fenómeno de planificación

«inductiva» que generaliza la Dirección por Objetivos operativa en la organización (¡y sin fuertes resistencias!).

Gracias al trabajo de las Secretarías Técnicas, cuyos analistas estaban muy en contacto con las diferentes áreas, los cuadros de mando, al principio muy diferentes entre sí, fueron homogeneizando sus contenidos, alcance y formalización. En algunos años, los cuadros de todos los jefes de servicio y departamento fueron adoptando las formalizaciones que se demostraron más viables y que han permitido avanzar un sistema unificado de planificación operativa y control de gestión en todos los servicios y departamentos. Los analistas de las Secretarías Técnicas, en un trabajo conjunto con los Servicios Económicos, fueron integrando toda la información contable en el sistema de forma que, actualmente, las fichas del sistema de control de gestión son la base para la discusión y elaboración de los presupuestos anuales.

Simultáneamente, aprovechando una experiencia anterior, se puso en marcha un sistema de encuestas poblacionales sobre los servicios y actuaciones municipales. Desde hace más de diez años, sobre una muestra representativa de ciudadanos se hace un sondeo anual sobre el conocimiento, uso y valoración de los principales servicios públicos que presta el Ayuntamiento. Este sondeo, que aporta información independiente sobre el resultado final de los servicios municipales, genera indicadores de uso y satisfacción que son facilitados a gestores, políticos y ciudadanía de forma sistemática. De hecho, en los últimos años es ya «clásica» la publicación por el único periódico diario local de todos (atención: ¡todos!) los datos de la encuesta de servicios.

Muchos de los datos de la encuesta empiezan a incluirse de forma sistemática en los cuadros de mando de los diferentes programas e incluso en los que se proporcionan en la memoria anual que se envía a la Sindicatura de Cuentas.

El sistema, en 10 años de funcionamiento, ha cambiado profundamente, haciéndose mucho más eficiente para la toma de decisiones. El cambio se ha producido de forma continua, sin saltos y sin generar resistencias en los niveles gestores. Actualmente podemos hablar de un sistema en suave y continua evolución.

Características actuales

El sistema permite que todos los servicios municipales tengan hoy definidos sus programas anuales (especificando objetivos, acciones, recursos, etc.) y su propio sistema de evaluación. A partir de esta información se genera toda la información para la elaboración del Plan y Presupuestos Anuales, la información de control para la Sindicatura de Cuentas, Auditorías Externas, petición de financiación y justificación de subvenciones y convenios con otras administraciones, etc.

Igualmente, de todos los servicios regulares (principalmente en las Áreas de Bienestar Social, Servicios Personales, Servicios Municipales y la mayoría de departamentos del Área de Servicios Internos) se dispone mensualmente de información sobre recursos, actividades y resultados. Actualmente, gracias al sistema, se están generalizando indicadores de eficiencia (coste/actividad y coste/unidad de resultado) para los más importantes centros de costos de los servicios municipales de elevado impacto poblacional.

A partir de la experiencia de diez años de implantación, vale la pena centrar retrospectivamente los principales factores que han facilitado el éxito del sistema:

- Tiempo (sin prisas, se ha hecho en diez años).
- Recursos (principalmente, analistas de las Secretarías Técnicas).
- Centrado en los puestos de trabajo (útil a las personas).
- A partir de las actividades reales (no a partir de objetivos teóricos).
- De abajo a arriba (no impuesto).
- Adaptabilidad (no hay reglas fijas, la necesidad determina el sistema).
- Competencia entre propuestas (se impone lo que funciona).

Y, finalmente, también se pueden sugerir algunos de los riesgos y limitaciones que plantea el sistema de control y a los que, sin duda, se habrá de dar respuesta durante los próximos años:

- Riesgo de burocratización y formalismo (que la obtención de indicadores sea un fin en sí mismo).
- Exceso de información (presencia de información redundante o no relevante para la toma de decisiones).
- Complejidad para unificar en un mismo soporte información contable y de resultados.
- Desconfianza entre los diferentes usuarios del sistema respecto a la calidad de la información suministrada.

ANNEX 3

JOCS D'INDICADORS BÀSICS PER A L'ACTIVITAT MUNICIPAL*

Indicadors de serveis socials municipals

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|--|--|--|
| 1. Despesa en serveis socials per habitant | Pressupost anual de despesa en serveis socials / habitants del municipi | |
| 2. Cobertura | Total de persones ateses en algun moment de l'any x 1.000 / total d'habitants del municipi | Només es comptabilitzen les persones ateses en aquests serveis. No es comptabilitzen les persones que, per exemple, accedeixen a serveis de drogodependències. |
| 3. Incidència | Total de casos nous atesos en algun moment de l'any x 1.000 / total d'habitants del municipi | Igual que en el cas anterior. |

Indicadors de serveis personals

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|--|--|--|
| <i>Educació (obligatòria)</i> | | Educació Primària i Secundària. El capítol 1 inclou el cost de Seguretat Social. |
| 4. Cost per habitant | Cost corrent (cap. 1 + 2) / habitant | |
| 5. Cost per aula | Cost corrent (cap. 1 + 2) / aula | |
| <i>Educació (no obligatòria)</i> | | |
| 6. Cost per habitant | Cost corrent (cap. 1 + 2 + 4) / habitant | |
| 7. Nombre d'alumnes / professor | | |
| <i>Llar d'Infants</i> | | |
| 8. Cost corrent (cap. 1 + 2 + 4) / habitant | | |
| 9. Nombre d'alumnes centres municipals / població 0-3 anys | | |

(continua)

*. Proposat pel grup de treball sobre indicadors de la Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.

(continuació)

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|--|-----------------|--|
| <i>Biblioteques</i> | | |
| 10. Despesa corrent (cap. 1 + 2 + 4) / habitant | | Capítol 1 = despesa de personal de totes les administracions participants (Diputació, municipi, etc.). |
| 11. Nombre de visitants / nombre d'usuaris (sol·licituds de préstec) | | |
| 12. Usuaris/habitants | | |
| <i>Servei Esports</i> | | |
| 13. Cost centres poliesportius / habitants | | Cal integrar aquí tota la despesa, tant de centres propis com de centres associats. |
| 14. Nombre usuaris / habitants | | |
| <i>Servei Policia Local</i> | | |
| 15. Cost servei / nombre d'habitants | | |
| 16. (Nombre de policies locals / nombre d'habitants) × 1.000 | | |

Indicadors d'atenció al ciutadà

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|--|--|---|
| 17. Cost per atenció / habitants | Cost del total d'atencions / nombre d'habitants censats | |
| 18. Nombre d'usuaris atesos per cada 1.000 habitants censats | Nombre d'usuaris / nombre d'habitants censats \times 1.000 [En un municipi de 30.000 habitants censats en el qual han estat atesos 120 ciutadans, l'indicador resultant és 120 / 30.000 \times 1.000 = 4 usuaris atesos per 1.000 habitants.] | Els municipis en els quals concorren circumstàncies especials on la població flotant fa que la població real demandant de serveis sigui molt superior o inferior a la censada (són municipis turístics, són centres universitaris o constitueixen una atracció d'ocupació sobre els municipis de la zona) haurien de consignar-ho per escrit. |
| 19. Nombre d'atencions realitzades / treballadors | [Si en el mateix municipi s'han consignat 150 atencions (un mateix ciutadà pot demanar informació sobre més d'un tema), l'indicador resultant és: 150 atencions] | No es contemplen els llocs destinats a la informació especialitzada (p. e. informació turística o similar). Tampoc no es consideren els quioscos d'informació operats per mitjà de sistemes informàtics ni els punts d'informació estacionals. |

Indicadors de recollida i tractament d'escombraries i residus sòlids

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|---|---|---|
| 20. Cost servei per habitant | <i>Total cost del servei / nombre d'habitants</i> | Total cost del servei = Costos de personal: A1 Cost personal directe A2 Cost personal d'altres tipus + Costos dels mitjans materials + Costos indirectes i benefici: C1 Cost educació ambiental C2 Altres costos indirectes i benefici + IVA |
| 21. Rendiment de recollida per habitant | kg recollits any / nombre d'habitants | |
| 22. Reciclatge | % tones reciclades / tones recollides | |

Indicadors de neteja viària

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|---|-----------------|---|
| 23. Cost servei / habitant | | Indicar activitats que s'inclouen: Escombrades / neteges manuals Escombrades / neteges mecàniques Descartellatge i neteja de pintades Neteja d'abocadors Desratització Neteja de platges Neteges especials |
| 24. km lineals o km ² / nombre de treballadors | | |
| 25. km lineals o km ² / màquines | | |

Indicadors de l'enllumenat

| DENOMINACIÓ DE L'INDICADOR | FORMA DE CàLCUL | COMENTARIS |
|--|---|------------|
| 26. Cost del servei per habitant | Cost del servei (euros) / nombre total d'habitants | |
| 27. Cost del servei per punt de llum | Cost del servei (euros) / nombre total de punts de llum | |
| 28. Punts de llum que no funcionen per dia | % punts que no funcionen / total dies de funcionament | |

ANNEX 4

LA PERCEPCIÓN CIUDADANA EN LA PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DE SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES*

La limpieza viaria (LV) y la recolección de residuos sólidos urbanos (RRSU) son dos de los servicios públicos de responsabilidad municipal con mayor impacto económico y poblacional. Eso es evidente cuando hay problemas: basta una huelga de pocos días para que las quejas y el descontento ciudadano nos obliguen a tomar medidas excepcionalmente drásticas que difícilmente se plantearían en otro tipo de servicio público local.

Estos servicios frecuentemente son prestados por la iniciativa privada, mediante concursos y adjudicación pública. En estos casos, la administración municipal, que sin duda sigue siendo la responsable ante los ciudadanos de la provisión del servicio, controla el cumplimiento de los contratos de adjudicación. Esto ha favorecido que en este tipo de actividades los sistemas de control de gestión se hayan desarrollado mucho más que en otros servicios públicos que son prestados directamente con personal y medios propios.¹ Parece lógico que la posibilidad de escoger a una empresa privada externa a la administración y «comprar» (contratar, encargar...) el servicio lleva aparejado el de «controlar» la calidad de su prestación. Lo que quizás ya no resulta tan lógico es que cuando prestamos ese mismo servicio con nuestros propios recursos (es decir cuando lo «contratamos» internamente a nuestro personal de la administración) nuestro interés por controlar la calidad de su prestación es, en general, mucho menor.

En cualquier caso, por su complejidad y volumen de gestión, los servicios de LV y RRSU, aunque también otros, como el mantenimiento de mobiliario urbano, el saneamiento o el mantenimiento de parques y jardines, tienen una larga tradición de prestación privada y, en consecuencia, de control público de gestión.

De hecho, los pliegos de condiciones, que después de la adjudicación se formalizan en forma de contratos con las empresas proveedoras, señalan una serie de parámetros que deben conseguirse (en realidad se trata de «objetivos») que después son controlados mediante sistemas de inspección que generan abundante información de seguimiento² (en realidad se trata de «indicadores»).

La mayor parte de estos contratos son controlados exhaustivamente por las administraciones municipales y, habitualmente, se cumplen satisfactoriamente todos los parámetros pactados (los «indicadores» muestran que se cumplen los «objetivos»), con lo que sería esperable que la población estuviera razonablemente satisfecha con la limpieza de su ciudad y sus servicios de RRSU. Sin embargo, cuando los responsables de un municipio deciden preguntar a sus ciudadanos sobre estos temas, frecuentemente se encuentra con que no sólo no están satisfechos sino que, además, se expresan abundantes quejas.

*. «Estrategia local» (I&Ca), n.º 4. Buenos Aires, 1999. Maite CAROL. [Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet. Barcelona. España] y Albert GADEA. [Diploma de Evaluación de Políticas Públicas. Universidad de Deusto. Bilbao. España].

1. ANTHONY, RN. (1991): *El Control de Gestión (Entes y Empresas Públicas)*. Harvard Business School. Deusto.

2. LÓPEZ, J.; GADEA, A. (1992): *El Control de gestión en la administración local*. Barcelona. FundEmi Books, Gestión 2000.

Es decir, el cumplimiento estricto de las condiciones de contratación del servicio (tener una hoja de indicadores impecable) no garantiza en absoluto la satisfacción de los ciudadanos respecto del servicio. Y conviene no olvidar que el resultado final —el único que debería considerarse realmente relevante para el Ayuntamiento— de la LV o la RRSU es la percepción y la satisfacción de los ciudadanos con esos servicios que, a fin de cuentas, disfrutan y pagan ellos.

De poco sirve que todos los indicadores de nuestro cuadro de mando señalen que se limpia muy bien, si los vecinos no perciben que la ciudad está limpia.³ En este sentido, hay que tener presente que lo que se valora de la limpieza urbana por parte de los técnicos municipales y por parte de los vecinos no tiene por qué coincidir y, de hecho, casi nunca coincide.

Muchos ayuntamientos españoles en los que los contratos de limpieza invariablemente han cumplido con creces los objetivos pactados en la contratación —garantizando todos los requerimientos técnicos y operativos de los pliegos de condiciones—, cuando han hecho una encuesta sobre satisfacción vecinal se han llevado la sorpresa de ser suspendidos —también invariablemente— por sus ciudadanos.⁴

Para intentar superar esta contradicción sin duda hace falta conocer el punto de vista previo de los ciudadanos (sus necesidades, su percepción de los problemas, los puntos negros...) respecto de la limpieza en la ciudad; e incorporarlo en forma de condiciones —junto a los requerimientos técnicos habituales— en los pliegos de licitación. No tiene sentido que para preparar las condiciones y requerimientos que se exigirán a la empresa adjudicataria sólo consultemos a los técnicos municipales, cuando los usuarios —de hecho, clientes— del servicio serán lógicamente los ciudadanos. Es como encargar el menú a la cocina a partir de la opinión de los camareros —sin duda con una buena formación en hostelería— sin consultar para nada a los comensales (que, en definitiva, son los que comerán y los que pagarán). Evidentemente las condiciones para licitar la prestación de un servicio no deben basarse exclusivamente en la percepción de los usuarios, pero tampoco sólo en la de los técnicos que intermedian la prestación. Hay que respetar criterios —y fijar objetivos— técnicos (como la *frecuencia de barrido*) y ciudadanos (como un determinado *grado de satisfacción*).

Consecuentemente, en el momento del control no sólo deberemos tener indicadores de estructura (como las *horas/operario*, o los *metros lineales de barrido*) y de proceso (*% de contenedores con residuos*), sino también de resultados finales (*outcomes*)⁵ expresados en términos de satisfacción ciudadana. El resultado de los contratos de LV y RRSU debe valorarse, no exclusivamente pero sí finalmente, por el nivel de satisfacción que expresan los ciudadanos.

Muchas de las metodologías de encuesta y consulta⁶ que frecuentemente utilizamos en otro tipo de servicios (los que llamamos «personales») deben empezar a ser empleadas, de forma rutinaria, en la planificación y el control de los servicios que se prestan en la vía pública.

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

4. POLLIT, Ch. et al. (1995): *Quality Improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Comentary*. Pollit (Editor).

5. MAÑEZ, G.; BAREA, J.; GÓMEZ, A. et al. (1994): *Hacia un sector público moderno: sistemas de control*. Price Waterhouse.

6. Hayes, B. (1998): *Como medir la satisfacción del cliente*. Barcelona. Gestión 2000.

Cuando vence un contrato de LV y hay que preparar las condiciones de licitación del próximo, hay que pensar en que, además de recabar la opinión de los ingenieros y los inspectores para ver qué criterios deben modificarse o qué nuevas condiciones deben incluirse, es conveniente consultar a los ciudadanos. Por ejemplo, mediante un sondeo sobre una muestra representativa, en la que se planteen cosas tan evidentes como *¿qué aspectos de la limpieza cree usted que deben reforzarse?, ¿en qué zonas del barrio hay problemas de limpieza?...*

Y, consecuentemente, para controlar los resultados desde el punto de vista del ciudadano, deberemos preguntar por su satisfacción: *¿cómo lo hacen los servicios municipales de LV?, póngales una nota de 0 a 10 puntos*. Mediante sondeos anuales, sistemas permanentes de monitorización de la opinión vecinal, grupos focales de selección aleatoria... En cualquier caso, de forma que en nuestros cuadros de mando, en nuestros sistemas de indicadores para la toma de decisiones, además de la información habitual (consumo de recursos, estructura, proceso...) empecemos a manejar información de resultados que, en definitiva, es por la que finalmente será juzgado nuestro trabajo y los servicios de los que somos responsables (con independencia de que sean prestados directa o indirectamente).

Y si vamos a ser juzgados por nuestros resultados más que por la corrección técnica de nuestros procesos, no se olviden de que, en servicios públicos, el resultado final siempre hay que buscarlo en los ciudadanos.

Qüestionari d'autoavaluació final

Per saber en quin grau ha assimilat els conceptes treballats en el manual es recomana que respongui a les preguntes següents:

1. Les finalitats principals del control de gestió a l'Administració pública són:
 - a) Rectificar els errors de gestió i retre comptes.
 - b) Fer estadístiques i memòries d'activitats.
 - c) Assegurar la legalitat de les actuacions.
 - d) Garantir la correcció de la despesa.

2. L'existència d'un sistema de control en relació amb la direcció per objectius...
 - a) No n'afavoreix la implantació.
 - b) Millora les possibilitats per a la seva implantació, però no és imprescindible.
 - c) És una condició necessària però no suficient.
 - d) És condició necessària i suficient.

3. Per tenir èxit en la implantació de la direcció per objectius i el control de gestió...
 - a) És millor centrar-se en processos regulars de molt impacte.
 - b) És millor centrar-se en experiències pilot limitades.
 - c) És millor centrar-se en projectes nous.
 - d) És millor centrar-se en temes de baix impacte.

4. Una d'aquestes respostes no és una característica imprescindible en un objectiu operatiu:
 - a) Simple i assolible.
 - b) Vàlid i pertinent.
 - c) Relativitzat, en forma de taxa.
 - d) Mesurable i periodificat.

5. Quina frase és correcta?
 - a) La planificació estratègica solament defineix objectius generals.
 - b) La planificació estratègica no ha d'operativitzar els seus objectius.
 - c) Les respostes a i b són correctes.
 - d) Cap resposta és correcta.

6. Un diagrama de Gantt és un mètode de planificació operativa i seguiment que s'utilitza...
 - a) En processos regulars i projectes.
 - b) En processos regulars i de cicle.
 - c) En projectes i processos de cicle.
 - d) Exclusivament en projectes.

7. Quins d'aquests elements formen part del sistema de control?
- a) Els objectius de l'organització i els estàndards de referència.
 - b) El redisseny de les actuacions.
 - c) Els sistemes d'informació.
 - d) Tots els anteriors en formen part.
8. En quina situació centrarem preferentment el control en les activitats?
- a) Coneixement del procés baix i factibilitat per mesurar el resultat baixa.
 - b) Coneixement del procés baix i factibilitat per mesurar el resultat alta.
 - c) Coneixement del procés alt i factibilitat per mesurar el resultat baixa.
 - d) Coneixement del procés alt i factibilitat per mesurar el resultat alta.
9. Respecte a les unitats de responsabilitat autoadministrada, quina resposta és correcta?
- a) No poden coincidir amb departaments orgànics o programes formals.
 - b) Han de ser sempre col·lectives, no poden ser unipersonals.
 - c) Són assimilables a gabinets de control de qualitat.
 - d) Cap resposta és correcta.
10. Respecte a les característiques d'un indicador, quina frase és correcta?
- a) La precisió d'un indicador ens permet identificar petites variacions.
 - b) La sensibilitat es relaciona amb el marge d'error de l'indicador.
 - c) La pertinència és anàloga a la vàlida (absència de desviacions).
 - d) Totes són correctes.
11. Respecte als indicadors d'efectivitat...
- a) Mesuren l'impacte final de les actuacions en totes les poblacions afectades directament o indirectament.
 - b) Mesuren el resultat de les actuacions en la població afectada directament.
 - c) Mesuren la relació entre la prestació dels serveis i els recursos emprats.
 - d) Mesuren els resultats interns de l'activitat.
12. Els indicadors d'eficiència:
- a) Relacionen el procés amb els resultats obtinguts.
 - b) Relacionen els recursos amb els resultats obtinguts.
 - c) Relacionen els recursos amb la demanda.
 - d) Relacionen la demanda amb els resultats obtinguts.
13. Els dos principals elements que garanteixen la representativitat d'una mostra són:
- a) Selecció aleatòria i estratificació.
 - b) Nombre suficient d'individus i estratificació.
 - c) Selecció aleatòria i nombre suficient d'individus.
 - d) Selecció seqüencial i estratificació.

14. Respecte a les escales de valoració de la satisfacció en serveis municipals, avui el més habitual i recomanable és utilitzar...
- a) Escales tipus Likert (nominals).
 - b) Escales de 0 a 10 punts (per analogia escolar).
 - c) Escales dicotòmiques (sí/no).
 - d) Per valorar la satisfacció no es poden utilitzar escales preestablertes.
15. El primer que cal definir per seleccionar i definir indicadors és...
- a) L'estàndard de referència (l'objectiu operatiu).
 - b) L'objectiu general de l'activitat (la finalitat).
 - c) El sistema de recollida d'informació.
 - d) L'activitat que cal mesurar.
16. El PERT s'utilitza principalment en el seguiment de...
- a) Projectes no lineals amb moltes activitats simultànies.
 - b) Projectes lineals d'activitats successives amb pautes temporals ben definides.
 - c) Activitats regulars ben delimitades.
 - d) Activitats regulars poc delimitades.
17. Un quadre de comandament associat a un lloc de treball directiu...
- a) Com a màxim ha de tenir entre 20 i 30 indicadors.
 - b) Cal que inclogui la part més gran d'informació disponible.
 - c) Solament ha d'incloure informació de resultats i impacte.
 - d) Preferentment ha de formalitzar-se de forma gràfica (gràfiques lineals, diagrames...).

Compari les seves respostes amb les que li proposem a les «Pautes per a la correcció de l'autoavaluació».

Pautes per a la correcció de l'autoavaluació

Malgrat que és probable que vostè hagi triat les respostes segons el seu criteri i segons la informació que li hagi resultat més significativa, li proposem que les compari amb les que li oferim a continuació:

1. La resposta correcta és la a.

El control de gestió, més enllà d'assegurar la correcció comptable o la legalitat, té com a objectius principals retre comptes i rectificar els errors de gestió; en cap cas el seu objectiu és recopilar activitats i fer «memòries». (Vegeu l'antic capítol 2)

2. La resposta correcta és la c.

La implementació de la direcció per objectius exigeix la presència de tres condicions: definició exacta del resultat, control i actuació en conseqüència. (Vegeu l'antic capítol 3)

3. La resposta correcta és la a.

Cal focalitzar les primeres experiències en processos regulars, ben coneguts i que incideixen en actuacions i temes clau de l'actuació municipal (per impacte, cost...). (Vegeu el quadre 2 de l'antic capítol 4).

4. La resposta correcta és la c.

Els objectius operatius poden expressar-se en forma de taxa, però també com una magnitud simple, una mitjana, una data... No és una condició imprescindible i, fins i tot, és possible que en alguns casos vagi en contra de la simplicitat i l'accessibilitat necessària. (Vegeu l'antic capítol 5, especialment el quadre 3).

5. La resposta correcta és la d.

Qualsevol nivell de la planificació, inclòs l'estratègic, ha d'operativitzar els resultats esperats si pretenem fer un control posterior i gestionar per objectius. (Vegeu l'antic capítol 6)

6. La resposta correcta és la c.

El diagrama de Gantt és l'eina principal per a la planificació i seguiment de projectes lineals o els processos de cicle, que malgrat que són ben coneguts es formalitzen com un projecte. En processos regulars utilitzarem taules i gràfiques lineals. (Vegeu els antics capítols 7, amb els exemples, i 18).

7. La resposta correcta és la d

Tots en formen part, conjuntament amb els procediments de detecció i els mecanismes de discriminació.

8. La resposta correcta és la c.

Sempre que el resultat sigui difícil de mesurar, però hi hagi un bon coneixement del procés i la seva relació amb el resultat (i això és una situació molt comuna en processos regulars municipals), el control es pot centrar preferentment en l'activitat. (Vegeu la darrera part de l'antic capítol 10)

9. La resposta correcta és la d.

El que és important és que les URA han de respondre al concepte de centre de cost (o centre de resultats), i això freqüentment coincideix amb unitats, departaments o responsabilitats personals d'una organització. (Vegeu els criteris de definició de les URA en l'antic capítol 11)

10. La resposta correcta és la c.

La sensibilitat és la que permet detectar petites variacions, la precisió ens assegura la repetibilitat i la possibilitat de comparació (l'absència d'error aleatori) i la pertinència a la validesa (l'absència d'error sistemàtic, de desviacions). (Vegeu l'antic capítol 12)

11. La resposta correcta és la a.

Els indicadors d'efectivitat mesuren el resultat final, la satisfacció, l'impacte en totes les poblacions o territoris directament o indirectament afectats per una actuació o un servei, a diferència dels d'eficàcia, que ho fan solament en les poblacions o territoris diana. L'efectivitat és el resultat i les seves conseqüències. (Vegeu l'antic capítol 13)

12. La resposta correcta és la b.

Eficiència és la relació entre la prestació dels serveis (inclosos els resultats) i els recursos (*inputs*) emprats per a la producció. (Vegeu l'antic capítol 13 i el document de l'annex «Una Síntesi Operativa dels Indicadors de gestió»).

13. La resposta correcta és la c.

La selecció aleatòria ens garanteix la validesa (absència de desviacions) i el nombre suficient d'individus i la precisió (repetibilitat, absència d'error aleatori), que són les condicions que assegurin la representativitat en una mostra. (Vegeu l'antic capítol 15)

14. La resposta correcta és la b.

Les escales de 0 a 10 («posar nota») avui són àmpliament compartides per bona part de la població; la seva interpretació és unívoca tant en el moment de preguntar com en el moment de valorar la informació. (Vegeu la darrera part de l'antic capítol 15)

15. La resposta correcta és la d.

Una bona selecció d'indicadors ha de partir de l'anàlisi de les activitats que cal controlar i, en aquest sentit, òbviament, el primer que cal és delimitar-la i definir-la. (Vegeu l'antic capítol 17)

16. La resposta correcta és la a.

El PERT és un sistema ordenat de control de les activitats per processos complexos, amb un elevat punt d'incertesa en els temps d'execució i amb activitats simultànies. Per a projectes més lineals són més adequats els diagrames de Gantt i per a activitats regulars, les taules matri-cials. (Vegeu el subapartat 3 de l'antic capítol 18)

17. La resposta correcta és la a.

Un quadre de comandament d'un directiu o d'un servei no pot tenir gaire informació, ja que probablement tindrem informació redundant, amb el consegüent perill d'emascarar infor-mació rellevant. Un total de 20 o 30 indicadors solen ser suficients. (Vegeu la darrera part de l'antic capítol 18)