



G CONSELLERIA  
O HISENDA  
I I ADMINISTRACIONS  
B PÚBLIQUES  
/ ESCOLA BALEAR  
ADMINISTRACIÓ  
PÚBLICA

---

## **BLOC D** | **VISIÓ ESTRATÈGICA I PLANIFICACIÓ**

---

### **CONTINGUTS**

- 9.1. Orientació a la qualitat**
- 9.2. Orientació als resultats**
- 9.3. Innovació**

Autoria i llicència



Autoria: Jaime Tovar Jover

Data d'elaboració: 2016

Aquesta obra es difon mitjançant la llicència [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

## 1. ORIENTACIÓ A LA QUALITAT

### 1.1. Orientació a les necessitats ciutadanes

Abans que introduir-nos en els diferents models de gestió de qualitat que poden ser aplicats en l'Administració pública, comencem pel principi: «sobre què cal centrar els nostres esforços de millora?» Una bona opció és fer-ho sobre els temes o els problemes que preocupen els ciutadans («els nostres clients»).

El coneixement que han de tenir els responsables i les organitzacions públiques de les necessitats i de les demandes ciutadanes, tant en l'àmbit individual o com en l'associatiu, no s'ha de basar en apreciacions subjectives, en judicis només interns, en tendències o interessos o «gusts» interns o corporatius o segons les opinions d'una única part del problema.

El coneixement de les necessitats i de les demandes és fonamental per produir l'orientació dels serveis públics cap a aquestes necessitats i demandes.

#### Tècniques per conèixer les necessitats ciutadanes

Hi ha diferents maneres d'explorar o conèixer aquestes necessitats. Algunes tenen eficàcia provada i provenen de l'àmbit de les empreses privades. És cert que l'aplicació d'algunes ha de tenir l'adaptació corresponent en el sector públic.

Per conèixer maneres de tractar aquest coneixement hi ha diferents texts o referències, com ara la [«Guía para la evaluación de la calidad de los servicios públicos» \(2009\)](#), elaborada per l'Agència Estatal d'Avaluació de Política Públiques i la Qualitat (AEVAL) del Ministeri de Presidència.

Algunes tècniques que s'utilitzen són aquestes:

- Grups de discussió o grups enfocats
- Entrevistes en profunditat
- Enquestes postservei i estudis de satisfacció
- Anàlisi i tractament estructurat de queixes i suggeriments
- Observació directa. «Ciudadà misteriós»

- Anàlisi estructurada de l'opinió pública (mitjans de comunicació, xarxes socials, etc.)
- Trobada entre directius i ciutadans o usuaris
- Altres mitjans

Un document que pot servir de base per conèixer més detalladament l'anàlisi de les demandes, centrat especialment en l'elaboració d'enquestes, és la «[Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción](#)» (Ministeri d'Administracions Públiques).

Aquesta guia es fonamenta (com altres texts) en el model SERVQUAL descrit per Zeithaml, Parasuraman i Berry a mitjan dècada dels vuitanta del segle passat, que proposa diferents dimensions generals del servei (fiabilitat, accés, cortesia, seguretat, etc.) que han servit per desenvolupar la major part de les experiències de mesurament de la satisfacció que s'han desenvolupat a les administracions públiques.

## 1.2. Sistemes de qualitat aplicats en l'Administració

Són diverses i heterogènies les maneres de gestionar la qualitat en una administració pública; a més, no són excloents sinó més aviat complementàries. Podríem englobar en els grups següents les maneres de tractar la qualitat:

- Avaluació (inclosa l'autoavaluació)
- Cartes de serveis (gestió per compromisos)
- Assegurament de la qualitat i certificació
- Benchmarking o anàlisi referencial
- Participació en programes de reconeixements i premis a la qualitat

### 1.2.1 Avaluació (i autoavaluació)

Com s'ha comentat, una administració requereix un sistema d'avaluació i de millora contínua en la seva organització. Per a això és interessant iniciar-se en l'autoavaluació, atès que permet conèixer el punt de partida i les línies de millora.

Els principals sistemes d'autoavaluació que es poden fer servir en les administracions públiques són els següents:

- EFQM (European Foundation for Quality Management)
- EVAM (Evaluación, Aprendizaje y Mejora)

- CAF (Common Assessment Framework)

Realment aquests sistemes constitueixen uns models a partir dels quals és possible fer un diagnòstic integral i comparatiu de l'Administració. El propòsit de l'autoavaluació és que les mateixes organitzacions analitzin regularment els seus processos i resultats de gestió per identificar els punts forts i les deficiències, i determinar els plans de millora oportuns.

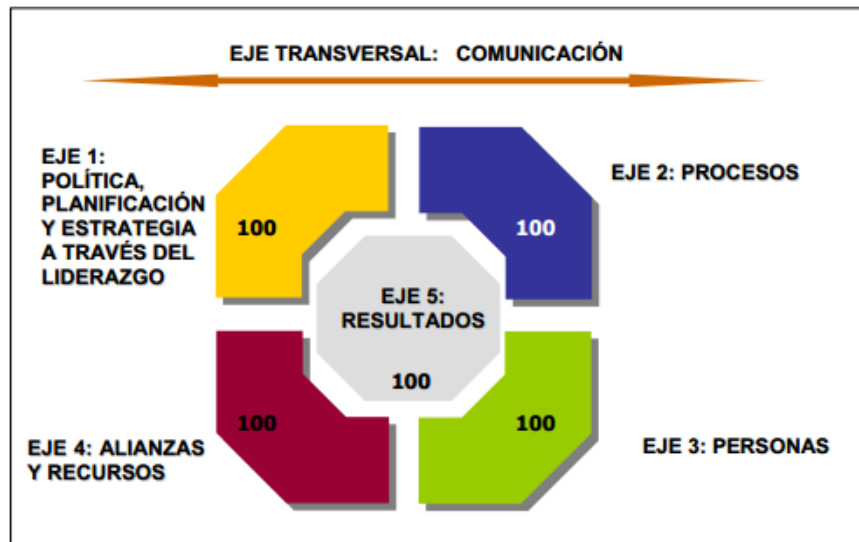
La [Resolució de 6 de febrer de 2006 de la Secretaria General per a l'Administració Pública](#) va aprovar directrius per al desenvolupament del marc general per a la millora de la qualitat. Respecte a l'avaluació de la qualitat en les organitzacions reconeix dos models: l'EFQM i l'EVAM.

**Model EFQM.** Hi ha la [«Guía de autoevaluación para la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia»](#), del Ministeri d'Administracions Públiques (2006). El model es basa en els conceptes fonamentals següents:

1. Orientació als resultats.
2. Orientació al client.
3. Lideratge i coherència en el propòsit.
4. Gestió per processos i per fets.
5. Desenvolupament i implicació de les persones.
6. Procés continu d'aprenentatge, innovació i millora contínua.
7. Desenvolupament d'aliances.
8. Responsabilitat social.

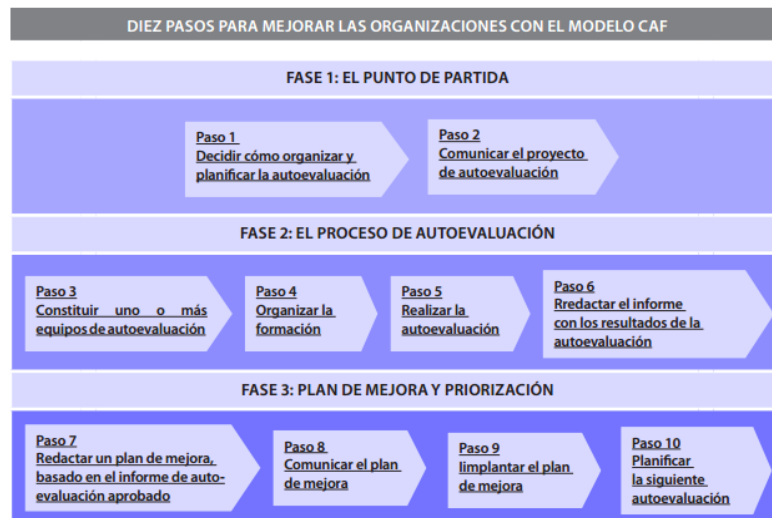
**Model EVAM.** Dissenyat pel Ministeri d'Administracions Públiques, disposa de la [«Guía de evaluación. Modelo EVAM. Modelo de evaluación, aprendizaje y mejora»](#). El model EVAM permet, a més de fer un diagnòstic, determinar actuacions concretes encaminades a la millora contínua i a la valoració de la maduresa de l'organització. Els objectius del model EVAM són els següents:

- Efectuar l'avaluació externa de les organitzacions que no han iniciat encara l'autoavaluació.
- Promoure el procés d'avaluació en les unitats o els serveis.
- Facilitar la incorporació gradual al procés d'avaluació.
- Posar a disposició de les organitzacions esmentades una eina d'avaluació inicial.
- Transferir a aquestes organitzacions les metodologies i les accions que han d'establir per millorar la seva gestió.



*Representació del model EVAM i els seus eixos*

**Model CAF.** El *marc comú d'avaluació* és el resultat de la cooperació entre responsables de les administracions públiques de la Unió Europea. El CAF és una eina de gestió de qualitat per introduir l'autoavaluació en les organitzacions públiques que incorpora les característiques principals dels models EFQM i de l'alemany SPEYER, i que analitza on es troba una organització i cap on vol dirigir-se. Per exemple, aquest model ha estat utilitzat per [diferents àrees del Govern de les Illes Balears](#) per a la seva autoavaluació.



*Representació de les fases d'implantació del model CAF*

Aquest tipus de sistema és molt aconsellable per a organitzacions o serveis que volen iniciar-se en la qualitat i cercar l'excel·lència, atès que situa l'organització en la seva posició de partida i l'orienta cap als seus àmbits de millora.



### 1.2.2. Cartes de servei o de compromís

Les CARTES DE COMPROMÍS permeten que una organització o servei informi els seus clients i usuaris sobre els productes i els serveis que ofereix, sobre els drets que els assisteixen, sobre els compromisos de qualitat en relació amb els productes i serveis, i sobre les mesures de compensació que s'ofereixen en cas d'incompliment dels compromisos. Les cartes de servei han tingut un important desenvolupament en els darrers anys en l'Administració pública, però moltes d'experiències s'han quedat en la formulació i publicació inicial i no han continuat el procés d'avaluació contínua dels compromisos i de publicació periòdica dels resultats.

Per poder certificar les cartes hi ha la [norma UNE 93200:2008. Cartes de serveis](#). L'objectiu d'aquesta norma és especificar els requisits mínims del contingut i del procés d'elaboració, seguiment i revisió de les cartes de serveis (vegeu l'apartat següent).

També l'AEVAL ha publicat la «[Guía para el desarrollo de las cartas de servicio](#)». Així mateix, la Federació de Municipis i Províncies d'Espanya, ha publicat el document «[Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración Local](#)» (2011).

L'experiència en aquest àmbit en les administració públiques és que, de vegades, les cartes són massa genèriques o no es poden avaluar, no se n'han publicat els resultats, encara que poden estar ben formulades (per exemple, la de la [Policia Local de Valladolid](#)), o s'han quedat pràcticament aturades en el moment de la formulació inicial.

Aquest sistema ha de portar implícita la publicació dels resultats sobre els objectius plantejats, i la mateixa carta ha d'indicar on els pot trobar el ciutadà. Per exemple, l'Ajuntament de Palma treballa amb aquesta metodologia i ha desenvolupat cartes en diferents àmbits (PalmaActiva, empresa funerària, platges, violència de gènere, etc.), la majoria de les quals certificades. Un exemple és en l'àmbit del [Servei d'Atenció a la Ciutadania](#).

Al web municipal es poden seguir els resultats en un quadre de comandament de cada carta mes a mes.

| Ajuntament de Palma   |  | QUADRE DE COMANDAMENT 2016 DELS INDICADORS DE QUALITAT DE LA CARTA DE COMPROMISSOS |                        |         |         |         |         |
|---|--|--|------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Compromisos   | Indicadors   | Observacions   | Nivells d'incompliment | gen-16  | feb-16  | mar-16  | abr-16  |
| 1. El temps mitjà d'espera a les OAC no superarà els 10 minuts en el 90% dels dies. En el 10% restant no superarà els 15 minuts.  | 1.1 Temps mitjà d'espera.  | OAC amb gestor de coes (Cort, Sant Ferran, Avingudes, Pere Garau i S'Escornador)   | 12                     | 0:04:50 | 0:03:36 | 0:04:02 | 0:05:05 |
| 1. El temps mitjà d'espera a les OAC no superarà els 10 minuts en el 90% dels dies. En el 10% restant no superarà els 15 minuts.  | 1.2 Percentatge de casos en els quals el temps d'espera percebut no supera els 10 minuts (OAC sense gestor de coes).             |  | 80%                    | 99,22%  | 99,65%  | 98,85%  | 98,92%  |
| 2. El nivell de satisfacció quant a l'atenció rebuda (amable, amb interès i bona disposició) serà igual o superior 8 (en una escala del 0 al 10) per a un 80% de les persones usuàries de les OAC. El 20% restant l'avaluarà almenys amb un 5.                | 2. Índex de satisfacció. Pregunta relativa a amabilitat i disposició del personal a les enquestes.                               | Enquesta anual   | <70%                   |         |         |         |         |
| 3. Els usuaris que sol·licitin cita prèvia per altes i canvis de domicili amb indiferència de l'OAC l'obtidran, en el 80% dels casos, com a màxim per a 3 dies laborables després del dia de la sol·licitud. El 5% restant l'obtidran abans de 5 dies hàbils. | 3. Percentatge d'usuaris que obtenen la cita en 3 dies laborables després del dia de la sol·licitud, si els és indiferent l'OAC. | Mostreig setmanal  | 70%                    | 100,00% | 100,00% | 75,00%  | 75,00%  |
| 4. El 90% dels usuaris del SAT-010 seran atesos sense espera.   | 4. Percentatge de telefonades sense temps d'espera.  |  | 80%                    | 97,61%  | 98,54%  | 97,81%  | 97,81%  |
| 5. El 100% de les telefonades al SAT-010 seran ateses en un temps inferior a 8 segons.  | 5. Percentatge de telefonades al SAT-010 ateses en un temps inferior a 8 segons.   |  | No més del 95 %        | 100%    | 100%    | 100%    | 100%    |
| 6. El temps mitjà d'espera en coa dels usuaris del SAT-010 ha de ser inferior a 3 segons en el 100% de les telefonades.   | 6. Percentatge de telefonades al SAT-010 ateses en un temps mitjà d'espera en coa inferior a 3 segons.                           |  | No >8                  | 100%    | 100%    | 100%    | 100%    |
| 7. La informació continguda a la base de dades InfoPalma (sistema centralitzat d'informació municipal) s'actualitzarà diàriament, els dies laborables.  | 7. Nombre d'actualitzacions de la base de dades al mes/dies laborables del mes.  |  | <90%                   | 100%    | 100%    | 100,00% | 100%    |

Imatge parcial del quadre de comandament dels indicadors de la Carta del Servei d'Atenció a la Ciutadania. 2016. Font: Ajuntament de Palma (web)

### 1.2.3. Assegurament de la qualitat i certificació

La certificació de sistemes, processos o productes consisteix a obtenir el reconeixement d'una entitat certificadora del fet que es compleixen les exigències o els requisits establerts en una norma. Amb aquesta finalitat és necessari adoptar els requeriments d'una norma de sistemes (ISO 9000, ISO 14000), de processos o de producte. Adoptar una norma implica implantar procediments, mètodes de verificació i registres funcionals als requisits de la norma adoptada. Així mateix, es requereixen manuals de la qualitat, de procediments i d'instruccions. Tot això aporta un veritable sistema de gestió de la qualitat global de l'organització.

Després de la implantació d'aquests manuals i procediments en l'organització, la feina de comprovació es fa mitjançant auditories, que es duen a terme tant en l'àmbit intern com extern, que són les independents i que permeten obtenir la certificació. A les auditories es poden detectar «no conformitats» (no es compleix la norma de referència) o punts de millora per avançar en el mateix sistema (canvi d'un procediment o incorporació de nous, per exemple).

Hi ha moltes possibilitats o normes per avançar en la gestió de la qualitat amb aquesta metodologia a les administracions públiques: UNE 18612. Govern municipal; UNE 93200. Cartes de serveis; OHSAS 18001. Sistema de gestió de seguretat i salut en el treball; UNE 170001. Sistema de gestió de l'accessibilitat universal; ISO 27001. Sistema de gestió de la seguretat de la informació, etc., a més d'altres de més específiques: manteniment d'àrees de joc infantil, qualitat en el servei de transport públic de passatgers, gestió forestal sostenible, etc.



La norma generalista més utilitzada en aquest àmbit, també en l'Administració pública, és la norma ISO 9001:2015. Sistema de gestió de qualitat, que ha substituït recentment la versió del 2008. Encara que en els darrers anys hi ha hagut un descens del nombre d'administracions públiques certificades, durant alguns exercicis un nombre important de serveis públics ha apostat per aquest sistema. Per exemple, AENOR (empresa certificadora) indica al seu web que té més de 500 certificats vigents a les administracions públiques.

De vegades les administracions que implanten algun d'aquests sistemes de qualitat incorporen altres certificacions d'àmbits específics o pròxims (certificacions integrades). En el cas de la norma 9001:2015 és habitual també fer-ho sobre l'ISO 14.001. Sistemes de gestió ambiental.

Per exemple, el [Centre de Transfusió de la Comunitat de Madrid](#), a més d'haver aconseguit la certificació en la norma 9001, disposa d'altres certificacions específiques del seu àmbit i de la gestió ambiental esmentat. Un altre exemple similar és l'[Àrea de Formació de la Diputació d'Alacant](#).

#### 1.2.4. Benchmarking o anàlisi referencial

L'anàlisi referencial o benchmarking és una eina que permet avaluar i millorar la qualitat mitjançant l'anàlisi comparada amb altres organitzacions considerades un exemple per les seves bones pràctiques. Les possibles fases que normalment s'estableixen per dur a terme aquest tipus d'anàlisi són les següents:

- Anàlisi quantitativa i qualitativa de les dades i posicionament del servei respecte d'aquestes dades.
- Quantificació de la diferència i identificació dels aspectes que es poden millorar.
- Determinació de les causes de la diferència i del potencial de millora.
- Elaboració del document final de conclusions.

Per exemple, podem aplicar aquesta metodologia si volem iniciar un projecte o crear una unitat específica en el nostre servei i sabem que altres administracions desenvolupen un programa similar o hi ha una unitat que fa una bona feina. No n'hi ha prou amb «cridar» o «anar a veure» el que fan en aquest servei, sinó que es requereix un procés més complet i documentat perquè pugui dir-se *benchmarking*.



### 1.2.5. Participació en programes de reconeixements i premis a la qualitat

Les experiències excel·lents i de millora en les administracions públiques es canalitzen, visibilitzen, divulguen i potencien a través de premis o reconeixements d'organitzacions, administracions o serveis públics, com ara, entre d'altres, aquests:

- [Premis de les Nacions Unides a l'Administració Pública](#)
- [Premi Europeu del Sector Públic \(EPSA\)](#), de [l'Institut Europeu de l'Administració Pública \(EIPA\)](#)
- [Premi Europeu a la Innovació en l'Administració Pública](#) de la Comissió Europea
- [Premis a la Qualitat i Innovació en la Gestió Pública](#) de l'AEVAL, del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques
- Iniciatives de les comunitats autònomes, com ara la Junta d'Andalusia en l'avaluació de les candidatures presentades en els [premis a la Qualitat dels Serveis Públics i Administració Electrònica](#)

### 1.3. Procés de millora contínua

No significa que per orientar-se a l'excel·lència calgui encasellar-se en algun d'aquests grups. Bastantes administracions són en el camí de l'excel·lència i potser és complicat integrar-les en algun dels models esmentats. Potser l'element aglutinant i els uneix és que totes fan ús del denominat *cercle de Deming* o *PDCA* (Plan-Do-Check-Act, 'planificar, fer, verificar, controlar i actuar').



Representació del cercle o roda de Deming de millora contínua

## 2. ORIENTACIÓ ALS RESULTATS

### 2.1. Els objectius i el marc estratègic

És necessari establir objectius. Per generar-los han d'estar integrats en una reflexió de tipus estratègic de l'organització (independentment del model concret pel qual s'opti). Els objectius no poden «aparèixer» de manera sobtada o no estar connectats a aquesta anàlisi prèvia.

La manera d'arribar als objectius, i després als indicadors, pot provenir d'un model conceptual diferent, però en qualsevol cas el final és el mateix: plantejar-se una situació de futur o meta a la qual es pretén arribar, marcar-se unes metes o referències que s'han d'aconseguir i definir concretament com es mesuraran. Aquests aspectes ja han estat tractats en l'apartat d'aquest programa de directius públics «Visió estratègica i planificació».

### 2.2. Per què objectius i indicadors?

Està demostrat que les organitzacions (i les persones) funcionen millor (i són més felices) si coneixen el que han de fer i saben el que se n'espera, i més encara si coneixen cap on es dirigeix l'organització en la qual treballen i quins són els reptes. Per a això serveix plantejar-se, desenvolupar i compartir un marc estratègic en les organitzacions. En tot això, un element fonamental són els objectius.

Aquest funcionament i la motivació dels treballadors és millor encara si, a més, en els objectius i els indicadors que es determinin hi han participat els diferents nivells de l'organització, o almenys s'han explicat i justificat de manera adequada. És fonamental que no siguin «imposats». No s'haurien de tractar d'implantar si no s'han explicat prou.

Els objectius i els indicadors generen la necessitat de mesurar. Per millorar cal mesurar, no hi ha cap altra manera.

#### 2.2.1. Objectius

Un objectiu és l'estat desitjat d'una persona, grup o organització. És la resposta a aquesta pregunta: què és el que es vol?

En quin àmbit s'han de formular o centrar els objectius?



- En aquells que han indicat els responsables (objectius estratègics i operatius).
- En aquells que es considerin importants per aconseguir la missió bàsica de l'organització.
- El aquells que afectin (beneficiïn) col·lectius importants de ciutadans.
- És necessari considerar també els temes de més impacte mediàtic o de l'opinió pública.

Els objectius han de ser:

- Significatius o rellevants. Importants, sobre els aspectes clau d'una organització.
- Sobre el nivell d'exigència: ni inabastables ni tan poc exigents que no generin certa «pressió» de millora a l'organització.

Quan aquesta METODOLOGIA DE DEFINICIÓ D'OBJECTIUS I CONTROL D'INDICADORS S'INICIA O ÉS INCIPIENT, el plantejament no ha de ser establir llindars o quantitats (absolutes, relatives o percentatges), ja que es desconeix de quin punt es parteix en molts casos. Per això, s'aconsella al principi que els objectius es plantegin simplement per conèixer o mesurar determinades variables. Aquest coneixement permetrà en el futur plantejar objectius de millora per quantitats certes.

Un objectiu propi d'una organització poc madura en l'àmbit del control de l'absentisme, per exemple, podria ser aquest: «Establir un sistema que permeti controlar de manera objectiva l'absentisme laboral en el servei i poder comparar-lo amb altres serveis de l'Administració.»

Una vegada consolidat l'objectiu anterior, és possible plantejar-se un objectiu d'aquestes característiques: «Reducir el nivell d'absentisme laboral en el servei esmentat.»

### **2.2.2. Indicadors**

Un indicador és un instrument que ens proveeix d'evidència quantitativa sobre si una determinada condició existeix o si certs resultats s'han aconseguit o no. Els indicadors es determinen per comprovar el compliment o no dels objectius que s'han plantejat.

Per determinar-los és necessari que tenir en compte que han de ser:

- Rellevants sobre l'objectiu: que s'hi relacionin i que indiquin realment si es compleix o no.



- Possibles d'obtenir, amb un cost relatiu de recursos i de temps: és necessari plantejar-se d'on s'obtidran les dades. És possible que per obtenir-lo necessitem que algunes persones anotin alguna cosa o facin determinades activitats. Evidentment l'obtenció dependrà també del nivell de maduresa i de la capacitat de l'organització i dels responsables que «es facin les coses que cal fer».

El fonamental per a cada indicador és determinar les dades següents:

- Qui l'obté i sobre quina font.
- Qui l'introdueix en el sistema i sobre quin sistema o base de dades. L'ideal és que es pugui «introduir» de manera automàtica en el sistema de control d'indicadors o, millor encara, que s'obtingui d'una base de dades existent.
- Cada quant temps es controla o registra.
- Qui té la responsabilitat de controlar-lo i analitzar-ne l'evolució.
- Amb qui hem de compartir-ne l'evolució.

### Tipus d'indicadors

Hi ha diferents maneres de classificar els indicadors. Segons què mesuren (dimensions de l'acompliment), es considera que poden ser d'aquests tipus:

a) Eficàcia. Mesura el grau de compliment d'un objectiu. No considera els recursos assignats per a això. Exemple:

- Percentatge de beques entregades en relació amb les Programades
- Taxa d'analfabetisme

b) Qualitat. Mesura atributs, capacitats o característiques que han de tenir els béns o els serveis per satisfer adequadament els objectius del programa. Exemples:

- Grau de satisfacció dels usuaris amb el servei d'atenció telefònica
- Temps de resposta a requeriments dels ciutadans

c) Eficiència. Mesura la relació entre els productes i els serveis generats respecte als recursos utilitzats. Exemples:

- Cost de la mitjana anual per alumne atès
- Sol·licituds tramitades per un funcionari

Una altra manera de classificar els indicadors els agrupa en dos tipus bàsics:

- **Indicadors d'activitat:** indiquen l'activitat que fa una persona o una unitat o equip. Consisteixen a anotar de manera ordenada i sistemàtica el que es fa en algun aspecte relacionat amb un objectiu o diversos. Al final són només un índex o una aproximació (de vegades) a la «resolució» real dels problemes.

Però són interessants, sobretot al principi de treballar amb aquesta metodologia, també perquè ofereixen dades d'interès:

- Per comparar-se en el temps, veure'n l'evolució i analitzar per què augmenta o descendeix.
- Per comparar-se amb altres (si el sistema de mesurament és igual o similar), amb una altra unitat o fins i tot amb un altre servei públic similar.

- **Indicadors de resultat:** realment són els importants i indiquen directament si un problema s'ha solucionat o si l'evolució augmenta o descendeix.

Hi ha un tipus específic d'indicador de resultats que és el de mesurament del nivell de PERCEPCIÓ DEL SERVEI DELS USUARIS receptors de determinats serveis públics. En alguns casos és possible obtenir-los sense gaire cost, mitjançant enquestes, qüestionaris que es lliuren al final de la recepció del servei, reunions amb grups d'usuaris, etc. Exemples d'aquest tipus d'indicadors relacionats amb un *objectiu* que es podria formular així: «Augmentar el nivell de seguretat viària en les vies urbanes.»

- Indicador d'activitat: nombre de denúncies de trànsit formulades.
- Indicador de resultat: nombre d'accidents de trànsit ocorreguts a les vies urbanes.

En les primeres fases, si una organització s'introdueix en aquest tipus de metodologia, es comencen plantejant més indicadors d'activitat, i menys de resultat, i a mesura que madura el sistema es va canviant aquesta proporció.

### 2.2.3. Estàndard (meta) dels indicadors

Tots els indicadors tenen un «valor» quan són mesurats o avaluats: pot ser un valor absolut, relatiu, un percentatge, etc. Aquest valor es compara amb el valor «estàndard» (en alguns models s'anomena també *meta*) que prèviament s'ha establert, per comprovar que s'ha aconseguit complir l'objectiu.

De vegades en la mateixa formulació dels objectius, estan integrats l'indicador i l'estàndard: «Reducir un 5 % el nivell d'absentisme del servei.»

Així doncs, quan definim un indicador hem de definir un estàndard per establir els valors que esperam obtenir, i per tant situar-nos i comprovar que l'objectiu es compleix. És aconsellable, abans de fixar un estàndard, mesurar i trobar el «punt just» per situar l'estàndard o meta de compliment.

Així doncs, l'esquema dels conceptes fins ara explicats és aquest:



*Esquema dels conceptes enunciats en aquest apartat*

### 2.3. Control i seguiment del sistema d'indicadors (quadre de comandament)

En l'Administració és més freqüent que es disposi d'una memòria o informe estadístic d'un servei o departament. Però generalment aquestes dades es corresponen amb activitats algunes vegades enfocades des del punt de vista intern, no del ciutadà. El pas d'aquest tipus d'informació a *indicadors* consisteix a estructurar la informació de manera que es refereixin («indiquin» alguna cosa) a un objectiu concret que s'ha formulat prèviament.

L'escassetat de plantejament estratègic o la seva implantació efectiva o continuïtat fa que prosperin més els informes estadístics o les memòries (com a simple agregat de dades).

El quadre de comandament integra un conjunt d'indicadors estratègics i de gestió que permeten analitzar la connexió entre la missió-visió, a mitjà i llarg termini, i els objectius operatius a curt termini.

L'ideal és que les direccions, els directius i els responsables polítics accedeixin al sistema general d'indicadors (quadre de comandament) del servei, si és possible de manera resumida o sintètica (els factors clau). Però tan important o més és que els diferents responsables o comandaments intermedis segueixin i controlin l'evolució dels indicadors en els quals estan implicats (i per tant dels seus objectius) de manera contínua i permanent.

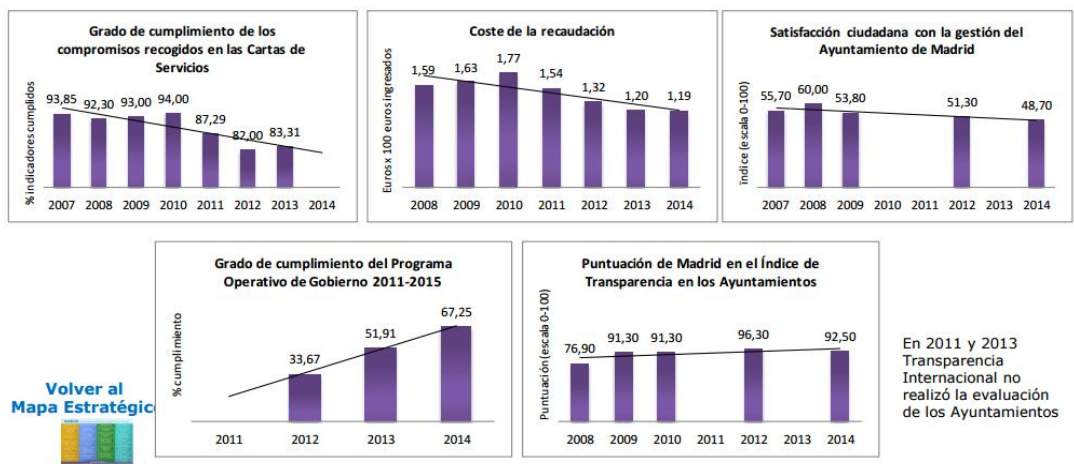
Dotar-se d'eines tecnològiques o informàtiques per suportar aquests quadres és molt important, però no és l'única clau de l'èxit, ja que encara més és armar-se de la voluntat política i directiva de disposar d'aquest tipus d'eina i remoure els obstacles interns i externs que puguin aparèixer. Aquest sistema permetrà visualitzar i controlar el funcionament dels indicadors i, per tant, del compliment dels objectius i de l'alineació amb el model que es pretén implantar. Permet doncs «anticipar-se als esdeveniments», detectar noves tendències i fer les adaptacions dels serveis operatius que siguin necessàries.

En els darrers anys hi ha hagut administracions que s'han dotat d'eines que fan servir les empreses privades, com ara el que es denomina *business intelligence* (BI), adaptades al sector públic. Un exemple d'aquesta tendència és la desenvolupada per l'Ajuntament de Madrid, des de la definició del seu mapa estratègic 2011- 2015 i la creació de l'Observatori de la Ciutat. Al seu web es pot [navegar pels objectius estratègics i operatius](#) i, el més important, pels indicadors que s'hi associen, atès que es mostren les dades dels darrers anys i la seva evolució.



### Progresar en una organización pública guiada por la eficacia, la eficiencia, la calidad y la transparencia

Objetivo dirigido a fortalecer un modelo organizativo y de gestión que asegure la creación de valor público para los ciudadanos, que impulse la incorporación de las nuevas tecnologías para acercar la administración al ciudadano, que desarrolle sus procesos internos y externos con criterios de excelencia y que mantenga informada a la ciudadanía de los resultados de la gestión como un ejercicio de rendición de cuentas.



Imatge de gràfics corresponents a objectius i indicadors del bloc «Ciutat ben governada». Observatori de la Ciutat. Font: Ajuntament de Madrid (eeb)

### 3. INNOVACIÓ

Els reptes que han d'afrontar els governs són cada dies més complexos, la societat evoluciona més ràpidament i els sistemes de comunicacions i d'informació estan canviant la manera de viure i relacionar-nos. Avui dia una organització que fa el mateix o de la mateixa manera que com ho feia fa tres o quatre anys és possible que estigui abocada al fracàs.

Un exemple aplicat a l'Administració pública: la majoria d'administracions encara conceben les relacions amb els ciutadans (en el llenguatge, els canals, etc.) de manera semblant a com ho feien fa anys, mentre que la realitat en la societat és una altra, especialment en les noves generacions de la ciutadania, que tenen altres maneres de relacionar-se, d'informar-se, i de rebre i sol·licitar informació. L'Administració s'ha d'adaptar a aquest canvi de manera urgent.

Sabem que les empreses privades (especialment les més avançades) tenen departaments d'R+D (recerca i desenvolupament) des de fa anys. Per conèixer una empresa i saber si s'hi pot confiar (invertint-hi, per exemple), és imprescindible saber els pressupostos que dediquen a aquestes tasques, ja que incideixen directament en la millora dels resultats i la sostenibilitat de l'empresa en el futur. En els darrers anys s'ha incorporat un tercer factor en la fórmula: la innovació (R+D+I).

En el grup de Novagob (comunitat o xarxa social de l'Administració pública) [Innovació pública: teòrica i pràctica](#), Alberto Ortiz de Zarate proposa aquesta definició per a la innovació: «Producció de novetats que suposin respostes efectives i útils a necessitats o demandes que es desitgen políticament i que esperen promoure canvis socials per al conjunt de la societat o d'alguns grups socials reconeguts com a legítims destinataris.»

#### 3.1. Com es pot afavorir la innovació en l'Administració pública?

Com en la majoria dels aspectes de millora, la clau en aquest cas són les persones de les organitzacions, ja que exclusivament són les que poden fer emergir la innovació. No hi ha una recepta, no hi ha models definits i lineals que assegurin que es produirà la innovació, ni en les empreses privades ni en el sector públic. Crear entorns favorables (per a la innovació) és una bona manera d'afrontar aquest import repte.

Estendre la informació, la intel·ligència i la presa de decisions a tota l'organització són les «llavors» que poden produir innovació en les



administracions. Això permetrà arribar a la denominada *intel·ligència col·lectiva*, que supera de llarg el que unes quantes persones puguin pensar o decidir. Però cal cercar i organitzar uns entorns afavoridors perquè això es produeixi, i fer un canvi cultural important en les organitzacions públiques.

S'han anomenat *intraemprenedores* les persones de les organitzacions públiques que apliquen aquests principis.

Hi ha iniciatives específiques en determinats àmbits que el que cerquen és «fer coses de manera diferent» de com es feia. Una dada: la compra pública representa el 20 % del PIB a Europa i el 16 % a Espanya. Per això, com a exemple, el Govern d'Aragó ha posat en marxa un [pla per a la compra pública d'innovació](#) a la seva regió, per fomentar-la i crear valor com a oportunitat en la diversificació de l'economia.

Alguns d'aquests aspectes tenen a veure amb l'aplicació d'altres maneres de «treballar», com s'ha comentat en altres apartats d'aquest programa de directius, especialment els que afavoreixen el treball en xarxa (vegeu d'apartat «Treball en equip i treball en xarxa»). Perquè es produeixin aquestes condicions necessàries o afavoridores poden aplicar-se tècniques que fomentin la connectivitat i la creativitat a través del treball en xarxa. Una de les eines que han adquirit més importància en els darrers temps són les comunitats de pràctiques o d'aprenentatge o CoP.

### 3.2. Comunitats de pràctica

Les comunitats de pràctica són grups socials que es formen amb l'objectiu de desenvolupar un coneixement especialitzat. La seva base és compartir els aprenentatges basats en la reflexió compartida sobre experiències pràctiques. Segons proposa José Antonio Latorre a «Comunidades de aprendizaje en la Administración pública: beneficios y dificultades», produeixen tres elements bàsics: l'aprenentatge, el desenvolupament de productes (normalment s'associa a «un lliurable») i la creació de xarxes (més enllà del moment en què es desenvolupa la iniciativa concreta de la comunitat).

Un exemple de comunitat de pràctica és la [Comunitat de pràctiques i aprenentatge de l'Agència de Salut Pública de Catalunya](#).

Un altre exemple interessant que es basa en aquesta metodologia és l'experiència que desenvolupa [l'Institut Andalus d'Administracions Públiques \(IAPP\)](#) mitjançant un MOOC (acrònim en anglès de *Massive Online*



G  
O  
I  
B  
/

*Open Courses*), que consisteix en un curs en línia obert i massiu al qual es pot inscriure qualsevol persona. Es denomina [MOCC d'innovació pública](#). D'una banda, aprofita al màxim l'experiència del personal expert i dels participants, afavorint la comunicació, el debat i el coneixement compartit, i, de l'altra, aprofita la tecnologia per potenciar la connectivitat establint xarxes i vincles amb altres nodes d'experiència i coneixement.

## Bibliografia

Generalitat de Catalunya (2009). *Diccionari de competències dels càrrecs de comandaments de la Generalitat de Catalunya (cap de secció, cap de servei i subdirector/a)*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Zeithaml, V.A.; Parasuraman, A.; Berry, L. (1993). *Calidad total en la gestión de servicios*. Madrid: Díaz de Santos.

Kaplan, R. i Norton, David P. (1996). *The balanced scorecard: translating strategy into action*. Boston: Harvard Business School Press.

Latorre, José A.; Blog Al Trasaire, J. A. «Comunidades de aprendizaje en Administración pública: beneficios i dificultades». <<https://josanlatorre.wordpress.com/2015/07/31/comunidades-de-aprendizaje-en-administracion-publica-beneficios-y-dificultades/>>

Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Ortiz de Zárate, A. Innovación Pública: Teoría y Práctica. <<http://www.novagob.org/groups/profile/69192/innovacion-publica-teoria-y-practica>>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Ajuntament de Madrid. «Mapa estratégico 2011-2015. Evolución de los indicadores estratégicos.» Observatori de la Ciutat. <[http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio\\_Ciudad/02\\_SG\\_Estrategica/Ficheros/Sistema2011a2015/ResIndEstrat20112015.pdf](http://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/Observatorio_Ciudad/02_SG_Estrategica/Ficheros/Sistema2011a2015/ResIndEstrat20112015.pdf)>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Agència Estatal d'Avaluació de Política Públiques i la Qualitat dels Serveis AEVAL. Ministeri de Presidència (2009). «Guia para la evaluación de la calidad de los servicios públicos». <[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_evaluacion\\_calidad.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_evaluacion_calidad.pdf)>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Ministeri d'Administracions Públiques (2006). «Guía de orientación para la realización de estudios de análisis de la demanda y de encuestas de satisfacción». <[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_analisis\\_demanda\\_y\\_encues.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_analisis_demanda_y_encues.pdf)>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Ministeri d'Administracions Públiques (2006). «Guía de Autoevaluación per a la Administración Pública. Modelo EFQM de Excelencia». <<http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/r43->



[detail/es/contenidos/informacion/bibl\\_digital/es\\_documento/adjuntos/Guia\\_EFQM\\_corta\\_02\\_06.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_EFQM_corta_02_06.pdf)>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Agència Estatal d'Avaluació de Política Públiques i la Qualitat dels Serveis AEVAL. Ministeri de Presidència. «Guía de evaluación del Modelo EVAM». <[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/guia\\_evam\\_2009.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/guia_evam_2009.pdf)>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Agència Estatal d'Avaluació de Política Públiques i la Qualitat dels Serveis AEVAL. Ministeri de Presidència. «Guía para el desarrollo de las cartas de servicio.» <[http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_CARTAS\\_2009.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_CARTAS_2009.pdf)>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.

Federació Espanyola de Municipis i Províncies (2011). «Elaboración y gestión de una carta de servicios en la Administración Local.» <<http://femp.femp.es/files/566-980-archivo/Elaboraci%C3%B3n%20y%20Gesti%C3%B3n%20de%20una%20Carta%20de%20Servicios%20en%20la%20Admi%20E2%80%A6.pdf>>. Recuperat dia 1 de juny de 2016.