

La mesura de l'acompliment per mitjà d'indicadors

F. Xavier Ballart Hernández

PID_00196150



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
1. El model clàssic de mesura de l'acompliment per mitjà d'indicadors	7
1.1. Suposicions bàsiques dels sistemes de mesura per mitjà d'indicadors	7
1.2. El model bàsic per a la proposició de les mesures	8
1.3. La utilització de les mesures	10
2. Els problemes dels sistemes de mesura per mitjà d'indicadors	13
2.1. No totes les organitzacions són iguals pel que fa a la capacitat d'observar <i>outputs</i> i impactes	13
2.2. Contradiccions entre la lògica gerencial i els valors professionals	13
2.3. Altres problemes que limiten la capacitat de desenvolupar sistemes d'indicadors	14
2.4. Efectes perversos de la imposició de mesures d'acompliment en el comportament dels professionals	16
3. Lectures obligatòries	18
Bibliografia	21

Introducció

La rendició de comptes (*accountability*) ha esdevingut un element clau no tan sols de la reforma de la gestió pública, sinó també de la reforma de la democràcia. En els últims anys s'ha parlat molt de retre comptes als ciutadans si bé no està tan clar que sapiguem com es fa. Les dues principals respostes s'han articulat per la via de la **transparència** de les actuacions (dels processos de decisió, dels contractes amb proveïdors, de la documentació pública) i de **l'avaluació** de les actuacions. En aquest sentit, hi ha una veritable necessitat que els governs retin comptes, no solament informant del que fan sinó també justificant amb una anàlisi rigorosa la racionalitat de les seves actuacions.

La demanda de més transparència i acompliment (en el sentit de rendiment o *performance*) governamental té el fonament en la pressió política i ciutadana. Malgrat que pugui semblar contradictori amb la tendència a la desafecció democràtica i al fet que cada vegada hi hagi menys ciutadans compromesos amb la política i les institucions, els ciutadans estan millor formats ja que tenen més anys d'educació formal, tenen més informació i són més conscients dels seus drets, cosa que els porta a ser més exigents envers els seus representants. No tots els ciutadans tenen les mateixes percepcions sobre el que ha de fer el sector públic, però en general els ciutadans volen més quantitat i més qualitat en el treball de les institucions públiques i estan poc disposats a acceptar un nivell d'activitats o de resultats per sota del que estimen satisfactori, tant si es tracta de serveis administratius o de serveis a les persones com de serveis socials, seguretat ciutadana, escoles o hospitals.

Per als administradors públics, la principal qüestió és com satisfer les demandes creixents dels ciutadans, tant en quantitat com en qualitat, amb els recursos i el coneixement disponibles o amb una previsió de restriccions en els recursos, tenint en compte la pressió externa per a abaixar impostos i ser més eficients.

La major part de les propostes de reforma del sector públic inclouen la mesura de l'eficàcia i de l'eficiència. En general, els professionals d'un àmbit sectorial (metges, mestres, assistents socials) estan més preocupats per l'eficàcia de les seves intervencions en el sentit de solucionar problemes, mentre que els gerents i economistes estan més preocupats per l'eficiència. La nova gestió pública va posar molt èmfasi en la mesura de resultats però aquesta preocupació no és exclusiva d'aquest moviment reformador, ja que centrar l'atenció en els resultats (en els *outputs*-productes o *outcomes*-impactes) és força obvi entre els autors que es dediquen a l'avaluació (Weiss, 1983; Wholey i Hatry, 1992). La recerca sobre la rendició de comptes es pot considerar un àmbit diferenciat de

recerca i és habitual en aquest àmbit distingir entre una *accountability* vertical cap als superiors i una *accountability* horitzontal cap als usuaris i els ciutadans (Jos i Tompkins, 2004).

El desenvolupament de mesures de control, seguiment o avaluació per a determinar si els objectius de les organitzacions s'assoleixen, si es compleixen unes condicions mínimes d'eficiència o si les organitzacions públiques més aviat tenen problemes en aquest sentit és una recepta coneguda. La idea bàsica és que aquestes mesures són necessàries per a prendre millors decisions. Però s'han reproduït en aquest àmbit alguns dels problemes que havien experimentat reformes anteriors que es basaven en aproximacions analítiques formals sense prestar prou atenció al context polític institucional i a la inserció de la informació generada en els processos de presa de decisions en els quals s'hauria d'utilitzar. Abans de revisar alguns d'aquests problemes, presentem les hipòtesis i el model clàssic en què es fonamenten els sistemes de mesura de l'acompliment.

1. El model clàssic de mesura de l'acompliment per mitjà d'indicadors

1.1. Suposicions bàsiques dels sistemes de mesura per mitjà d'indicadors

La reforma del sector públic està molt influïda per allò que passa en el sector privat. La literatura anglosaxona és dominant en aquest sector i en aquesta literatura sovint es parteix d'una visió genèrica que minimitza les diferències entre el sector públic i el sector privat. En el marc de la visió analògica amb el mercat, s'intenta substituir el concepte de *benefici del sector privat* pel d'*outcomes* o *impactes del sector públic*. Així, el conjunt de mesures d'acompliment per cada un dels departaments que formen un govern seria el més semblant, per al sector públic, al benefici de les empreses privades i permetria determinar si un govern, un departament o un organisme departamental és eficaç.

En el context europeu continental, un sector públic menys procliu a adoptar el sector privat com a model ha avançat en la mateixa direcció seguint una racionalitat tècnica. En molts governs s'ha fet un esforç per sotmetre les activitats dels diferents departaments a un sistema uniforme de control o avaluació de l'acompliment. En alguns casos, com en el cas espanyol i català, aquestes reformes també s'han vinculat a l'elaboració del pressupost (Sánchez Revenga, 2005). La idea fonamental és que cada departament tingui un pla estratègic a quatre o cinc anys vista que estableixi les grans finalitats i objectius, que cobreixi totes les seves activitats o programes i tingui mesures que es corresponguin amb aquestes finalitats. S'espera igualment que el conjunt de les mesures respongui de forma agregada als plans macro del govern.

Aquesta estratègia integrada de mesura de l'acompliment té l'ambició de sotmetre els responsables polítics i els gestors a un mateix sistema de control i de responsabilitat i es basa en algunes suposicions teòriques simples com ara:

1) Totes les polítiques i serveis tenen objectius i és possible assolir el consens sobre els seus *outcomes* o impactes. Dit d'una altra manera, hi ha uns objectius principals i aquests són identificables ja que no deixen de ser centrals i força permanents.

2) Gairebé la totalitat de les activitats es poden mesurar i quantificar. La informació per a determinar si una activitat ha tingut èxit es pot produir en la forma d'indicadors i quantificació.

3) La informació existeix i està disponible. Està en els sistemes d'informació o la tenen els usuaris. Malgrat que les dades s'hagin pensat per a altres finalitats, es poden utilitzar per a una estratègia de mesura de l'acompliment.

4) Hi ha informació sobre el nivell de partida. La línia base permet comparar com evoluciona una situació o problema a partir del desenvolupament de l'acció pública.

5) Les mesures de l'acompliment creen incentius i modifiquen el comportament administratiu i dels agents contractats, en particular quan s'utilitzen els indicadors per a la distribució de recursos pressupostaris o per al pagament dels serveis.

En síntesi, la suposició bàsica és que si se segueix un procés racional i parsimoniós, la bona organització, el compromís i l'anàlisi pragmàtica poden portar a l'èxit de la gestió pública. Pel que fa a la informació, la tendència és a utilitzar dades quantitatives i a evitar la informació qualitativa.

1.2. El model bàsic per a la proposició de les mesures

L'activitat de mesura de l'acompliment es construeix sobre la base del procés de planificació. Aquest procés comença amb l'especificació dels objectius a mitjà o llarg termini i amb la identificació dels *outcomes* o impactes en relació amb aquests objectius. Els objectius es poden definir per a l'organització o per als programes i normalment es tradueixen els objectius més generals i de llarg termini en objectius més específics i a curt termini. Seguint aquest procés, les mesures d'acompliment són definides com a nivells raonables d'eficàcia o eficiència esperada.

Com que la màxima preocupació és que moltes organitzacions perden de vista els impactes finals de la seva activitat, els que proposen mesures d'acompliment solen insistir en la necessitat de generar informació sobre els impactes, més enllà dels *inputs* i *outputs* per tal de poder analitzar dades que permetin verificar el nivell de compliment dels objectius principals previstos.

La definició clàssica dels termes que s'utilitzen en aquest procés diferencia entre:

1) **Inputs.** Recursos, despesa o temps dels empleats, que es fan servir per a produir els *outputs* i els impactes. Aquest tipus d'informació és la més fàcil de recollir i mesurar. També serveix per a generar indicadors d'eficiència i productivitat. Des de la perspectiva de l'acompliment s'argumenta que les organitzacions posen massa èmfasi en els *inputs* i exclouen altres elements ja que sovint es percep l'èxit com el fet d'obtenir els recursos.

2) Processos. Normalment fa referència als procediments organitzatius interns necessaris per a produir l'activitat. La càrrega de treball és un indicador important. També ho són els temps que es tarda a fer les activitats. Aquesta informació no és tan fàcil de generar. Les estadístiques sobre processos poden tenir problemes de validesa i sovint les comparacions directes no són correctes. Un exemple serien els processos que ha de seguir un usuari de la sanitat (concertar cita, esperar, concertar una prova, esperar, etc.).

3) Outputs. Productes o serveis, el nombre de persones servides, el nombre d'informes o de productes fruit de l'activitat interna. Essencialment, les coses que ha fet el personal o si més no, l'activitat o esforç que es pot expressar en termes quantitativs. Sovint es confonen les mesures d'activitat i les d'*output*. Per a aquells que es preocupen per l'acompliment, la mesura dels *outputs* porta les organitzacions a continuar fent la feina que sempre han fet sense examinar si aquesta feina porta als resultats finals desitjats.

4) Impactes. Canvis en una condició que és externa i que indica progrés cap a l'assoliment dels objectius de la política o programa. Els impactes són les conseqüències de l'activitat en les persones, empreses o en els territoris. Tenen una importància directa per als usuaris i sovint per a tots els ciutadans. També es poden incloure aquí indicadors de qualitat del servei que són importants per als usuaris, com la satisfacció en la mesura, que també es pot considerar un resultat principal. Sovint, malgrat que les organitzacions públiques poden identificar les seves finalitats últimes i per tant els seus impactes, no tenen els mitjans per a garantir que s'assolirà aquella finalitat.

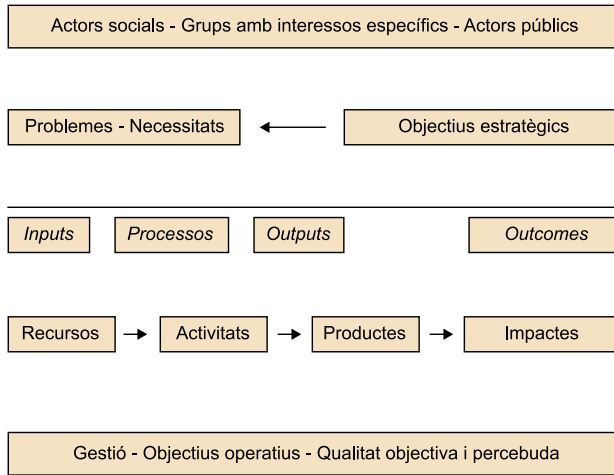
Sovint perquè es produeixi un impacte final desitjat cal que abans es produïxin altres canvis que es poden considerar impactes intermedis. Per això distingim entre:

- **Impactes intermedis.** Aquells impactes que s'espera que portin a la finalitat desitjada però que no són una finalitat en si mateixos com, per exemple, que una persona canviï els seus hàbits com a condició prèvia per a poder trobar una feina.
- **Impactes finals.** Resultats finals perseguits, com per exemple, que la persona trobi una feina o que es redueixi la incidència d'una determinada malaltia. De fet, una política pot tenir múltiples finalitats, cosa que implica haver analitzar cada una sempre que sigui possible.

La classificació que acabem de presentar és universal. La descripció segueix força literalment el text de Radin (2006) que utilitzem en aquesta mòdul perquè es tracta d'una obra relativament recent i que alhora planteja les contradiccions de la tendència general a establir mesures d'acompliment. Es poden generar indicadors a partir de l'esquema bàsic de producció d'un servei que reproduïm a continuació per a cada una d'aquestes categories. Aleshores, els indicadors són mesures numèriques o quantitatives de la quantitat o freqüèn-

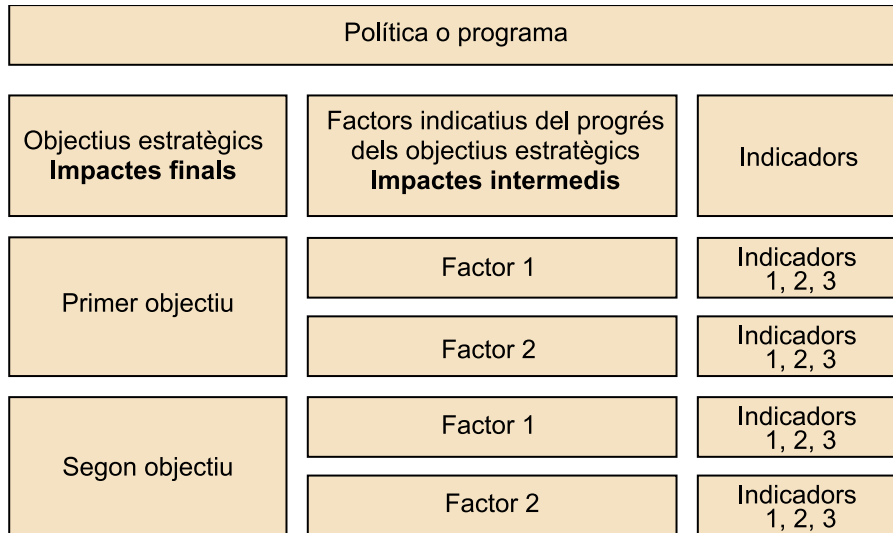
cia dels *inputs* o recursos, processos, *outputs* o impactes identificats. També es poden generar indicadors només a partir dels impactes finals, això és, centrant l'esforç a trobar mesures dels canvis que s'esperava produir i en el cas que no es puguin mesurar impactes finals, tirar enrere per tal de proporcionar informació sobre impactes intermedis. L'esquema 2 il·lustra aquesta segona opció.

Esquema 1



Font: elaboració pròpia

Esquema 2



Font: elaboració pròpia

1.3. La utilització de les mesures

Si bé la literatura s'ha centrat durant molts anys en el "com es fa" i ha proporcionat consells a les organitzacions i als seus responsables sobre com ho havien de fer per descriure el seu treball sobre la base d'indicadors, des de fa alguns anys la pregunta principal té a veure amb la utilització de les mesures, ja que només quan algú les utilitza compleixen la seva finalitat.

Com ha comentat una de les persones més influents en reforma pressupostària, un dels principals perills dels sistemes de mesures o indicadors és que les mesures es vegin com una finalitat en si mateixes, com si mesurar no tingués altra utilitat que generar les mesures. Com ha dit Allen Schick (2001), quan la mesura de la *performance* esdevé “un concurs de bellesa mitjançant rànquings, el procés guanya en popularitat però perd en rigor i coherència”.

Teòricament, la informació recollida sobre la base d'indicadors pot servir per a diferents funcions:

1) Per a la **planificació** entesa com la definició dels objectius, la descripció de les necessitats, la determinació dels recursos necessaris i l'establiment de les prioritats. En particular, la planificació estratègica necessita la informació de l'acompliment per tal d'ajustar el que fa l'organització als canvis en el context.

Per exemple, en el cas de la salut, els plans de salut tenen per finalitat principal ajustar l'oferta de serveis a finalitats generals com incrementar els anys de vida saludable, reduir les disparitats en salut entre diferents grups de població o aconseguir l'accés igualitari a serveis de salut preventius.

2) Per a la **gestió dels serveis** entesa com la presa de decisions sobre mitjans tècnics, personal, estructura de les organitzacions, relacions amb els usuaris i altres decisions d'administració general que afecten les operacions. A aquest nivell, la informació hauria de permetre fer el seguiment detallat del dia a dia i introduir els canvis que siguin necessaris per a millorar el servei a mitjà i llarg termini.

3) Per a la millora de la **prestació del servei pels professionals** en el sentit de canviar la interacció entre el prestador del servei i l'usuari o client. Això és més probable si els indicadors permeten desenvolupar el punt de vista de l'usuari o dels mateixos prestadors del servei en relació amb qüestions diverses i, en particular, amb aspectes relacionats amb la qualitat del servei. La informació procedent dels ciutadans en enquestes de satisfacció presenta, però, problemes en la mesura que els usuaris tenen limitacions en els aspectes del servei que poden valorar efectivament. D'altra banda, cal ser conscient que les valoracions dels ciutadans poden no coincidir amb les mesures objectives recollides per l'administració.

4) Per a la **preparació del pressupost** i en general per a la presa de decisions sobre el nivell de recursos necessaris per a assolir els objectius i les finalitats de la política. L'avantatge del procés pressupostari és que es tracta d'una discussió sobre números que, en aquest sentit, es limita a acordar les quantitats que es dedicaran a activitats específiques. El problema rau en el fet que és gairebé impossible prendre decisions pressupostàries només sobre la base de valoracions tècniques com les mesures d'acompliment, ja que no és possible evitar el terreny polític en la discussió del pressupost que sol ser l'objecte de la principal negociació política anual.

5) Per al **control de les instàncies polítiques superiors** i, si escau, per a redefinir la política. Com que aquells que porten a la pràctica la política no estan en contacte amb els ciutadans poden desviar-se dels propòsits del govern, incloses consideracions de tipus financer, hi ha d'haver la possibilitat de redefinir la política en el sentit d'introduir canvis substantius que puguin redreçar-la.

Alguns autors classifiquen les funcions dels indicadors, no tant des de la perspectiva del govern i dels ciutadans com des de la perspectiva del directiu individual en la seva responsabilitat de gestor de l'organització i de les persones que hi treballen. Per a Behn (2003), les mesures d'acompliment haurien de servir per a alguna de les finalitats següents:

- 1) Avaluar si l'organització va bé.
- 2) Controlar si el personal està fent allò que s'espera d'ells.
- 3) Pressupostar decidint en quins programes s'ha d'invertir més diners.
- 4) Motivar el personal de línia, els caps intermedis i els col·laboradors externs.
- 5) Convèncer els polítics, legisladors, actors externs del sector, periodistes i ciutadans que l'organització està en una bona línia.
- 6) Celebrar activant el ritual de celebració d'èxits entre tots.
- 7) Aprendre per què algunes coses funcionen i altres no.
- 8) Millorar els resultats finals.

2. Els problemes dels sistemes de mesura per mitjà d'indicadors

El model clàssic de mesura per mitjà d'indicadors es troba, en la pràctica, amb importants problemes, tant si és per la natura de l'activitat que fa l'organització, pels conflictes que es generen amb professionals com per altres problemes relacionats amb la natura de les organitzacions i de les polítiques que dificulten el seu desenvolupament i aplicació. Cada vegada hi ha una literatura més abundant sobre aquests problemes així com sobre els efectes perversos en el comportament dels individus que s'observen quan els indicadors s'implanten amb un cert rigor en una organització.

2.1. No totes les organitzacions són iguals pel que fa a la capacitat d'observar *outputs* i *impactes*

Tal com es va veure en el curs de *Gestió pública*, una de les classificacions més útils per a veure que algunes organitzacions tenen molt difícil –si no impossible– aportar informació sobre els impactes de la seva feina és la de Wilson en el seu llibre de l'any 1989, *Bureaucracy*. Per a Wilson, les organitzacions públiques divergeixen en dos sentits: 1) la mesura en què les seves activitats –*outputs*– es poden observar; i 2) la mesura en què els resultats d'aquestes activitats –*outcomes*– es poden observar. D'aquests dos criteris en resulten quatre tipus d'organitzacions: aquelles en què ambdós –*outputs* i *outcomes*– es poden observar; aquelles en què els *outputs* es poden observar però no els *outcomes*; aquelles en què passa al revés, els *outcomes* es poden observar però no els *outputs*; i aquelles en què ni els uns ni els altres es poden observar.

De fet, una bona part dels organismes públics administratius són del segon tipus –més centrats en els procediments– i no veuen els seus resultats perquè no en tenen directament o queden molt lluny. La pitjor situació és, però, la de les organitzacions del quart tipus ja que tenen una situació difícil per a satisfer la demanda d'aplicació de qualsevol tipus de mesures o indicadors. No totes les organitzacions públiques són, doncs, iguals i no és probable que una mateixa estratègia per a generar mesures d'acompliment pugui funcionar de la mateixa manera en tots els casos.

2.2. Contradiccions entre la lògica gerencial i els valors professionals

Un altre problema deriva de l'efecte de la imposició de mesures d'acompliment en organitzacions professionals. La mesura de les activitats o dels impactes genera pressions sobre els professionals perquè es focalitzin en les parts de la seva feina que es valoren en els informes de control. Per als professionals, però, hi ha molts aspectes de la prestació de serveis respecte als quals la quantifica-

ció no és apropiada. Sovint, la principal preocupació són els aspectes relacionats amb l'aplicació dels últims coneixements i amb la qualitat de la prestació. Els serveis d'informació, en canvi, tenen problemes per a reconèixer els objectius complexos de l'acció professional, tendeixen a donar més importància a l'eficiència i busquen sortides pragmàtiques que els porten a mesurar el que és més fàcil de quantificar.

Per als autors que defensen el professionalisme com Freidson (2001), es justifica que els professionals recorrin a normes i valors de la seva professió per fer front a les demandes de compliment burocràtic –administratiu o polític. Des d'aquesta perspectiva, les demandes de rendició de comptes distorsionen els objectius de la pràctica professional, l'orgull i, fins i tot, la integritat professional. En els àmbits professionals correspon a la institució que representa la professió “organitzada” poder determinar qui està qualificat i d'acord amb quins criteris s'ha d'avaluar la *performance* en la professió. En aquests entorns, la principal preocupació no sol ser l'eficiència sinó la qualitat del servei o com a màxim la productivitat. I al contrari, sotmetre el professional a una sèrie de mesures estandarditzades pot generar comportaments inapropiats com una disminució de la curiositat, de l'interès o pèrdua de l'esperit professional en el sentit de no anar més enllà del que hagi previst l'administració, perdent el coneixement no anticipat.

Al mateix temps, en totes les societats es pot donar un cert nivell de desconfiança envers els professionals pel que fa al fet que busquin el seu propi interès i un poder il·legítim. Aquesta desconfiança pot derivar de la por que els professionals abusin del seu poder. Per això la qüestió rau a trobar un equilibri entre la imposició d'estàndards externs raonables i el judici professional responsable. Teòricament, les mesures d'acompliment poden actuar com un correctiu als criteris professionals que impliquin un cert allunyament de les normes socialment desitjables en cada moment, però al mateix temps un excés de procediments i de mesures externes pot implicar una pèrdua en l'autonomia i en els valors professionals fins al punt de crear un conflicte entre els prestadors dels serveis i els que tenen l'autoritat política i de gestió.

2.3. Altres problemes que limiten la capacitat de desenvolupar sistemes d'indicadors

Les organitzacions públiques solen integrar en el seu si intervencions amb objectius i lògiques molt diverses que fins i tot poden entrar en contradicció. Així, per exemple, un hospital, una universitat o una diputació són organitzacions complexes, no solament pel fet de portar a terme activitats complicades que requereixen professionals molt qualificats, sinó perquè també intervenen en camps i especialitats molt diversos. En aquest tipus d'organitzacions resulta difícil mesurar el rendiment del conjunt institucional i afirmar que tota l'organització és un èxit o un fracàs, ja que seria necessari valorar-ne els components.

La complexitat també deriva en l'actualitat de l'elevat nombre d'organitzacions que són necessàries per a la producció d'un resultat desitjat. Cada dia és més freqüent el caràcter interdepartamental de les intervencions dins un govern o administració, però també la formació de xarxes d'organitzacions diferents per a fer front a un problema o per a atacar una condició que es vol canviar. Aquests trets també dificulten la valoració de l'acompliment pel sol fet de tractar-se d'una xarxa d'unitats o organitzacions interdependents en lloc d'una sola organització.

A banda d'aquestes consideracions sobre la dificultat afegida que representa la mesura del rendiment d'institucions complexes, també impliquen importants limitacions:

1) Que les finalitats principals de les polítiques no estiguin prou clares. En molts casos, no hi ha un compromís clar i unívoc amb els actors externs. Això pot ser degut a la voluntat política de mantenir una certa ambigüïtat o a la natura de les finalitats i objectius que, malgrat ser socialment rellevants, puguin ser interpretats de diverses maneres. Aquest és el cas quan el govern es proposa, per exemple, la cohesió social, la integració dels immigrants o fins i tot la qualitat en educació. A més, respecte a algunes d'aquestes finalitats és molt probable que la ciutadania tingui visions diverses sobre el tema.

2) Que es demani mesurar impactes en relació amb intervencions per les quals és objectivament difícil mesurar impactes. La insistència a mesurar impactes (*outcomes*) contrasta amb el fet que tradicionalment les organitzacions han descrit la seva activitat en termes dels recursos que utilitzen, els processos que posen en marxa o les activitats específiques que desenvolupen. Aquest seria, per exemple, el cas de la docència universitària. Malgrat això, es demana que els indicadors mesurin aspectes que mai no s'han mesurat o que són difícils de mesurar, cosa que porta a substituir mesures de recursos o d'*outputs* per mesures d'impacte.

3) Que indicadors mesurin una situació sobre la qual els professionals dels serveis públics tinguin poca capacitat de provocar canvis substantius. El mateix en relació amb la seva capacitat d'influir sobre comportaments problemàtics. Per exemple, el treballador social poca cosa pot fer per millorar les oportunitats de feina que ofereix el mercat en moments de crisi econòmica. També té dificultat per a canviar de forma significativa el potencial d'ocupabilitat d'algunes persones. El metge pot operar de l'estómac una persona obesa però li és més difícil canviar-li els hàbits d'alimentació. Tot i fent bé la seva feina podrien, doncs, no resoldre el problema.

4) Que l'organització no disposi d'informació suficient sobre els diferents aspectes que hem relacionat amb l'acompliment. O que la informació disponible no sigui l'adequada. En el mateix sentit, també representa una dificultat

habitual no poder disposar de referències externes i no tenir informació sobre el punt de partida o *baseline* que permeti observar l'evolució per a una única organització.

Aquestes limitacions poden portar a cometre errors d'interpretació dels indicadors. Dos dels errors més habituals consisteixen en el següent:

1) Atribuir uns resultats observats a la intervenció que es mesura quan el més probable és que siguin deguts a una varietat de factors interns i externs o fins i tot que hagin passat per casualitat. Les simples mesures d'acompliment no permeten valorar relacions causa-efecte i podrien portar a formular judicis equivocats sobre el valor de les polítiques.

2) No tenir en compte la diversitat de risc entre la població. La població usuària dels serveis és diversa i presenta una diversitat de característiques que tenen relació amb el problema i que tenen una diferent interacció amb la intervenció pública. Això fa que una simple mesura quantitativa no sigui suficient. Normalment és necessari ajustar la mesura en funció dels nivells de risc. Per exemple, el cirurgià que opera casos més difícils hauria de tenir una taxa de supervivència més baixa. Aquest problema es dona en tots els sectors: algunes escoles tenen nens més difícils o alguns serveis d'ocupació tenen usuaris amb nivells més baixos d'ocupabilitat.

2.4. Efectes perversos de la imposició de mesures d'acompliment en el comportament dels professionals

Una qüestió diferent, si bé relacionada amb l'anterior, és la de l'efecte de la imposició de mesures d'acompliment en el comportament dels professionals en organitzacions on s'utilitzen intensivament els sistemes d'indicadors. La primera reacció és la d'"abaixar el llistó" procurant que la línia base impliqui fixar uns objectius per sota dels resultats reals. La utilització d'indicadors d'impacte com a mesura de la productivitat o de la qualitat del treball genera altres incentius que porten els professionals a centrar-se en aquells aspectes de la seva feina que valoren els informes de control. Aquesta reacció, per part dels professionals, pot provocar alguns efectes perversos:

1) Visió túnel o focalització en les mesures objecte de control i no-consideració d'altres factors importants o de conseqüències no anticipades. Les mesures de l'acompliment interfereixen amb les responsabilitats dels individus i en el seu judici d'allò que és important per a portar a terme el seu treball. L'èmfasi en la mesura també pot limitar la innovació o l'ambició de fer provatures dels professionals. Moss Kanter (1977) havia anticipat un efecte similar entre els directius que, davant de la por de cometre errors en un entorn més transparent, adoptaven estratègies defensives i d'autoprotecció com, per exemple, reduir l'assumpció de riscos o adoptar actituds més cautes a l'hora de prendre decisions sobre possibles canvis.

2) Comportament estratègic consistent a treballar per aconseguir “bons resultats” en allò que és més visible encara que això pugui anar en contra del progrés en la solució del problema. Per exemple, els serveis d'ocupació podrien estar més temptats de millorar les estadístiques que de solucionar el problema de fons dels seus usuaris. O els treballadors socials poden tenir la temptació d'ocupar-se de més persones amb problemes “lleus” de treball temporal abans que de menys gent amb problemes “greus” d'integració.

3) Manipulació dels resultats. Davant la pressió per a millorar els “números” es pot arribar a adoptar un comportament que, encara que no sigui ètic, assegni el compliment dels objectius. Un exemple en el cas de l'educació és la tendència dels mestres a ensenyar amb l'objectiu específic que els alumnes treguin un bon resultat en un test estandarditzat. El *gaming* implica, però, la idea de manipulació més o menys directa dels números. En el cas de la sanitat anglesa està documentat com alguns organismes de l'NHS van aprofitar l'ambigüitat dels conceptes com servei “urgent” d'ambulància o van manipular directament les dades de temps d'espera a urgències per millorar aquells resultats que tenen més pes en l'avaluació de la seva *performance* (Bevan i Hood, 2006). En el cas de l'educació als EUA alguns estats van modificar les dades sobre taxes de graduacions i abandonaments, van canviar preguntes dels exàmens de competències bàsiques o van fer els ulls grossos quan es va saber que alguns mestres havien comentat les preguntes que sortirien en el test, llegit en veu alta les respostes correctes o donat als estudiants la possibilitat de corregir els seus errors després del test (Radin, 2006).

3. Lectures obligatòries

Presentació

Les tres lectures obligatòries per a aquest mòdul són un text de presentació descriptiva dels indicadors i dos reculls d'indicadors que il·lustren dues aplicacions reals per la Diputació de Barcelona i pel CATSALUT del Departament de Salut de la Generalitat de Catalunya. El primer text és un text en castellà de 1997 que va elaborar una associació d'auditors públics (Associació Espanyola de Comptabilitat i Administració d'Empreses) per presentar d'una forma simple el concepte i diverses classificacions d'indicadors. Les dues avaluacions són el resultat de l'exercici dels cercles de comparació que realitza la Diputació de Barcelona sobre la base de la informació que recull dels ajuntaments de la província i el document central de resultats que elabora CATSALUT i permet comparar els diferents proveïdors que integren el sistema català de salut pública.

Lectura 1

Principios de contabilidad de gestión. Indicadores de gestión para las entidades públicas (1997). Madrid: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.

Lectura 2

Anàlisi de serveis municipals mitjançant indicadors de gestió. Recull de conclusions dels serveis analitzats en els cercles de comparació intermunicipal. Resultats any 2010 (2012). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Lectura 3

Observatori del sistema de salut de Catalunya. Central de resultats. Quart informe. Àmbit hospitalari (2012). Barcelona: Servei Català de la Salut, Agència d'Informació, Avaluació i Qualitat en Salut.

Preguntes que ha de contestar l'estudiant

- 1) Quina o quines classificacions d'indicadors us semblen més útils?
- 2) Creieu que és possible el desenvolupament de quadres de comandament en serveis públics que no siguin empresarials?

3) Feu una crítica dels cercles de la Diputació de Barcelona des de la perspectiva de la valoració dels *outcomes* dels serveis. Creieu que permeten comparar l'acompliment (*performance*) dels serveis que presten els ajuntaments de la província?

4) Seríeu capaços d'aportar alguna prova en contra de la privatització dels serveis sanitaris a partir de dades del document de la central de resultats?

Bibliografia

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (1997). *Principios de contabilidad de gestión. Indicadores de gestión para las entidades públicas*. Madrid: AECA.

Behn, R. D. (2003). "Why measure performance? Different purposes require different measures". *Public Administration Review* (vol. 63, núm. 5).

Bevan, G.; Hood, C. (2006). "What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system". *Public Administration* (vol. 84, núm. 3, pàg. 517-538).

Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic: on the practice of knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.

Jos, P.; Tompkins, M. (2004). "The accountability paradox in an age of reinvention: the perennial problem of preserving character and judgment". *Administration and Society* (vol. 36, núm. 3, pàg. 255-281).

Kanter, R. M. (1977). *Men and women of the corporation*. Nova York: Basic Books.

Kaplan, R. S.; Norton, D. P. (2000). *El cuadro de mando integral, The balanced scorecard*. Barcelona: Gestión 2000.

Radín, B. (2006). *Challenging the performance movement: accountability, complexity and democratic values*. Washington, DC: Georgetown University Press.

Sánchez Revenga, J. (2005). "El presupuesto por programas en España". *Economistas* (núm. 105).

Schick, A. (2001). "Getting performance measures to measure up". A: Dall W. Forsythe (ed.). *Quicker, better, cheaper: managing performance in American Government*. Albany: Rockefeller Institute Press.

Wholey, J.S.; Hatry, H.P. (1992). "The case for performance monitoring". *Public Administration Review* (vol. 52, núm. 6, pàg. 604-610).

Weiss, C. (1983). "Ideology, interests and information. The basis of policy positions". A: D. Callahan; Bruce Jennings (eds.). *Ethics, the social sciences and policy analysis*. Nova York: Plenum Press.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy. What government agencies do and why they do it*. Nova York: Basic Books.

