

# Dossier

## L'ORDENACIÓ DELS SERVEIS MUNICIPALS DE BENESTAR SOCIAL

MONTSE FLAQUER. Gerència de l'Àmbit de Benestar Social.

### Un model per a la planificació i avaluació de l'oferta de serveis personals

Per tal de fer front a les exigències de major qualitat i eficàcia demandades pels ciutadans, cal que les administracions públiques, com a prestadores de serveis, es dotin d'instruments operatius i de gestió per donar un pas més en el disseny i la clarificació, cap endins i cap enfora, de l'oferta global de serveis personals, i per crear la informació necessària per poder treballar en la racionalització de l'oferta i en l'increment de productivitat.

El model que a continuació presentem, i que ja s'està experimentant a l'Ajuntament de Barcelona, té la pretensió de ser un instrument útil per planificar i avaluar l'oferta de serveis. És fonamentalment un instrument de gestió. No prejutja ni estableix cap disseny concret del contingut del que hagi de ser l'oferta de serveis personals, que correpon decidir als òrgans competents en la matèria.

### Funcions del model

Els objectius que, en diferent mesura, ha d'assolir el model són els següents:

Garantir la coherència entre producció real de serveis i marc programàtic.

El model intenta fer possible la seqüència lògica en tot procés de planificació. Les prioritats que la direcció marca -en el cas de les administracions,

marc programàtic- han de tenir una incidència directa en la producció de serveis. Alhora, la informació que des de la producció es canalitza cap a la direcció ha de servir perquè aquesta reformuli i/o ajusti els objectius marcats, en un procés de "feed-back" continu. Cal evitar el trencament d'aquest procés que sovint es produeix a les administracions. La direcció no té informació de la producció i els gestors reben unes directrius tan àmplies i indefinides que difícilment poden ajudar a orientar la producció.

Clarificar l'oferta de serveis personals que l'Administració assegura als ciutadans.

Per garantir una prestació de serveis ajustada a les necessitats i amb un nivell de qualitat elevat, cal prèviament identificar els diferents serveis. Més endavant analitzarem les diferents variables que s'han de tenir en compte per procedir a aquesta identificació i elaborar un catàleg de serveis. Alhora, aquesta identificació ha de facilitar una millora en la comunicació amb els ciutadans i permetre que aquests els utilitzin amb més coneixement dels seus drets i deures.

Garantir la planificació i avaluació al màxim nivell directiu.

Aquest model permet dissenyar un sistema d'informació per a la gestió, imprescindible perquè la direcció pugui planificar i avaluar, i un sistema de control de gestió útil per als responsables operatius i de línia.

Garantir la coherència horitzontal de l'actuació municipal.

En municipis grans i complexos, amb diferents punts de prestació dels mateixos serveis, cal garantir estructures de serveis homogènies (prestacions, condicions d'accés, preus, nivells de qualitat, etc.). L'instrument que presentem permet detectar qualsevol canvi o variació que en algun punt es pugui produir.

Establir estàndards generals d'objectiu, resultats i gestió.

La informació que amb el temps ens subministra aquest instrument ens permet anar elaborant estàndards i ràtios que, a més de facilitar una direcció i un control no exclusivament burocràtic, ajudin i orientin els diferents gestors.

Garantir l'existència d'informació comparable i agregable.

Amb unes estructures de serveis homogènies i amb uns indicadors de gestió comuns per a cada un dels serveis, podrem comparar i agregar la informació que arriba des dels diferents punts de prestació.

Facilitar la recerca i la implantació de mecanismes de millora de la productivitat.

Tradicionalment les administracions tenen informació sobre el volum de recursos consumits. Més difícil és que coneguin i puguin quantificar els seus "outputs". I gairebé no es dona mai que puguin imputar les despeses als diferents serveis. Aquesta manca d'informació esdevé un punt crític per a

qualsevol administració, ja que els impedeix avaluar l'eficiència i, com a conseqüència, implementar mecanismes de millora de la productivitat. El model proposat permet realitzar anàlisis de costos per a cada servei, malgrat que s'hagi de continuar utilitzant la comptabilitat analítica per imputar algunes de les despeses.

**Facilitar el pas d'una cultura de la despesa a una cultura de la gestió.**

Potser una de les funcions bàsiques del model sigui provocar canvis culturals en les administracions públiques, en aquest cas les locals. En la implantació de sistemes d'informació per a la gestió, més important que la qualitat tècnica de l'instrument, és l'aprenentatge que suposa per al conjunt de l'organització la seva utilització. Estimula l'aparició de comportaments de gestió en detriment dels comportaments burocràtics i possibilita no sols un control de gestió més eficaç, sinó i sobretot un autocontrol.

**Possibilitar una gestió de qualitat total.**

Aquest model proposa com a eix central de tot el sistema el servei, a l'entorn del qual giren i s'estructuren la resta de variables. Sols amb una anàlisi detallada dels processos de producció dels diferents serveis, podrem dissenyar estructures òptimes d'aquests, i introduir-hi les millores que calgui en cada una de les parts del procés.

## **Variables bàsiques**

Les variables bàsiques que per assolir aquests objectius cal introduir en el model són :

**Marc competencial.**

Un element clau per a tota organització, abans d'oferir béns i serveis, el constitueix definir i delimitar la seva missió. La resposta a les preguntes "quines necessitats vull cobrir?", a qui em vull adreçar? ens marcaran el nostre àmbit d'actuació. Per a les administracions públiques, la concreció del que han de fer i per a qui els ve predeterminat. Per llei es marquen quines són les competències dels diferents nivells de l'administració. Aquest model pren com a punt de partença el marc de competència que determina quina és la missió que pertoca a l'Administració local. La introducció d'aquesta variable ens permetrà analitzar quina és la nostra distribució en l'assignació de recursos per els diferents béns o serveis i el seu nivell de competència (obligatòria, voluntària, delegada) i avaluar fins a quin punt ens ajustem a la missió que ens han assenyalat.

**Marc programàtic.**

Dins de l'àmbit d'actuació que les lleis determinen, les administracions fixen les seves prioritats mitjançant les persones electes dels diferents partits polítics que conformen la majoria de govern. Per períodes de quatre anys, la direcció política, i d'acord amb el seu programa electoral, pel qual van ser

votats, elaboren els plans que hauran d'orientar l'actuació i l'estructuració de l'oferta de serveis. Aquesta variable ens permetrà establir el grau de coherència entre les prioritats marcades per la direcció i la producció real dels diferents gestors de serveis.

**Sectors temàtics.**

Una de les característiques de les administracions i que les fa extraordinàriament complexes, és la diversitat de productes i serveis que ofereixen als ciutadans. En aquest model s'ha optat, a l'hora de classificar i identificar la nostra oferta, pels sectors temàtics o línies bàsiques de producció dins de l'àmbit dels serveis personals (salut, esports, serveis socials, educació, cultura, participació...). Evidentment el model permet efectuar agregacions diferents a aquesta. Podem saber, per exemple, quins serveis i quants recursos destinem a la gent gran, als joves o als infants. El model permet crear la variable central, el servei, amb les altres que també hi són presents (marc de competència, marc programàtic, sector de població, territori, etc.). L'opció pels sectors temàtics, com a criteri ordenador de la producció, té una justificació bàsicament organitzativa. Els diferents sistemes públics de prestacions socials s'estructuren i s'organitzen pel seu contingut temàtic, sigui quin sigui el nivell de l'administració que els presti.

Per a cada sector temàtic identificarem els diferents serveis, introduint, si és necessari, subagrupacions en programes i subprogrames, si la diversitat de l'oferta o

la seva complexitat ho requereix: per exemple, en Serveis Socials ens podem trobar amb tres programes (atenció primària, atenció especialitzada i promoció social) amb salut també amb tres (promoció de la salut, atenció a les drogodependències i salut alimentària i zoonosi).

### Sectors de població.

Dins l'àmbit dels serveis personals, la identificació de l'usuari esdevé un element clau. Els tipus de serveis que s'ofereixen en aquest àmbit, són serveis divisibles, és a dir, que el seu ús o consum és personalitzat i pot excloure aquells consumidors que no reuneixin les condicions que el propi servei determina. En aquest sentit el procés per determinar quins hauran de ser els usuaris potencials d'un servei esdevé un punt crític en l'estructuració dels serveis. Si a aquest fet afegim que normalment des de les administracions locals els serveis que aquestes presten no tenen el caràcter d'universals, com l'ensenyament obligatori o el sistema sanitari, sinó que la seva funció és bàsicament discriminatòria en el sentit d'afavorir aquells sectors de població menys afavorits, la determinació dels usuaris, la seva localització en el territori i la seva quantificació demana uns bons sistemes d'informació sobre necessitats i demandes socials. En el model singularitzem els següents sectors de població: infància, joves, gent gran, dones, minories ètniques, marginats i/o exclosos.

### El territori.

La variable territori s'haurà de tenir

en compte en aquells municipis on, per les dimensions dels seu terme municipal i/o per la seva composició heterogènia, sigui necessari singularitzar l'oferta segons les característiques de cada una de les zones considerades.

### Òrgans de gestió.

Ens referim a les diferents estructures organitzatives que amb alguna funció estan implicades en la gestió d'un servei. La introducció d'aquesta variable és útil per diferents motius. És imprescindible per efectuar les anàlisis de costos corresponents a cada servei. Ajuda a clarificar les estructures organitzatives posant a aquestes en funció dels serveis i no a l'inrevés. Ajuda a identificar les responsabilitats, element indispensable si volem passar d'una cultura de la despesa a una de gestió. Necessari per a l'usuari perquè li facilita el contacte amb el servei i li evita la confusió i la dispersió que normalment mostren cap enfora totes les administracions.

### El servei.

El servei, entès com al conjunt de prestacions que les administracions locals ofereixen als ciutadans per al seu ús, contitueix la variable central de tot el sistema; és el que li dóna sentit i la seva raó de ser. L'única possibilitat que tenen les administracions de millorar la seva eficiència i incrementar els nivells de qualitat de les seves prestacions és justament conèixer, per senzill que sembli, quines són aquestes prestacions.

Per cada servei identificat s'elabora una estructura bàsica que homologa i estandaritza la prestació en els diferents punts de l'organització, cosa que permet lectures agregables i avaluacions comparables i facilita la comprensió i la identificació de l'oferta als usuaris.

### Els recursos.

Si coneixem els "outputs", també cal co-nèixer els "inputs" si volem que les administracions siguin més eficients i incrementin la seva productivitat. Entenem per "inputs" tots els recursos (humans, pressupostaris, infraestructurals i d'equipament) que s'esmercen per produir un servei. És tradicional en les administracions tenir un bon coneixement del volum de la despesa que anualment efectuen. Més difícil és establir els sistemes d'informació que permetin relacionar aquesta despesa amb la producció real. El model que proposem vol ser l'instrument que permeti una imputació de costos el més ajustada possible per a cada servei.

### Els indicadors de gestió.

El model tindria poca utilitat si en el seu disseny no s'incorporessin indicadors de gestió, bàsics per muntar els sistemes d'informació i fer viable el control de gestió.

Per cada un dels serveis que s'hagin identificat, s'escullen aquells indicadors, pocs però significatius, que siguin útils per a la direcció i permetin un eficaç control de gestió pels responsables operatius i de línia.

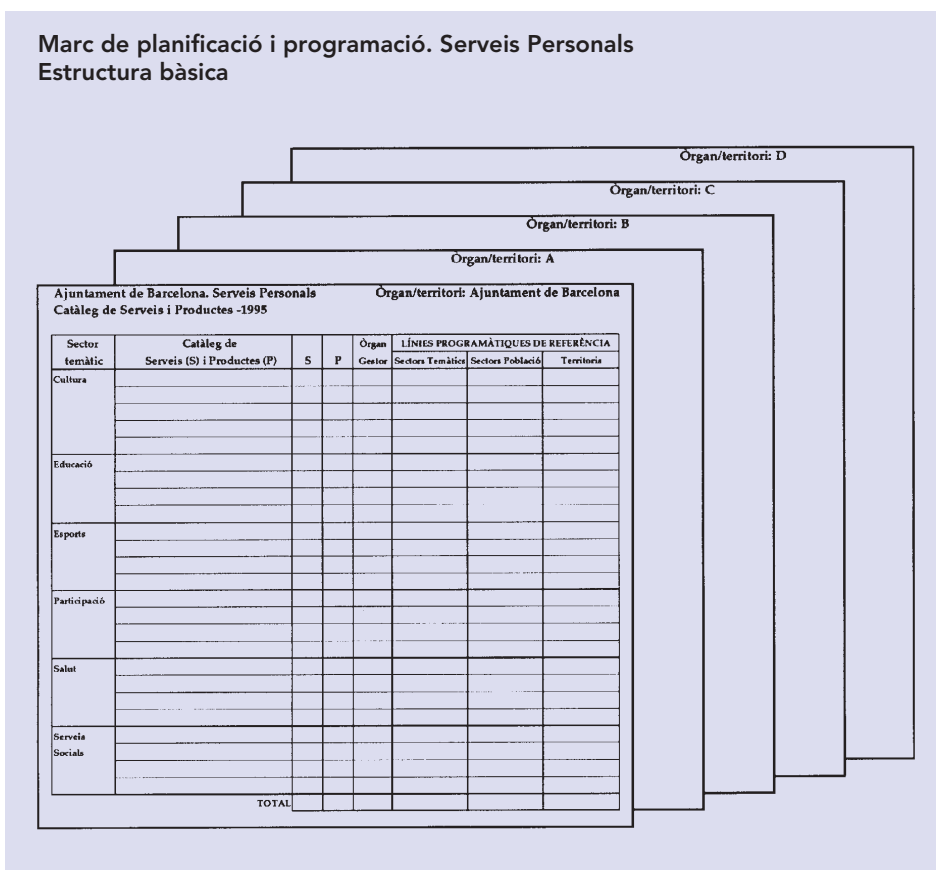
## Estructura bàsica

L'estructura bàsica del model té com a funció sintetitzar el conjunt de l'actuació municipal, per agregació de l'actuació programada i realitzada pels diferents òrgans.

Aquest model recull i interrelaciona de forma sistemàtica les diferents variables que estructuraven l'oferta de serveis personals. Permet establir els nivells de coherència global perquè correlaciona el catàleg de serveis amb el marc programàtic, tant en la seva lectura temàtica com en la feta per sectors de població, amb els òrgans temàtics i amb els sectors temàtics d'actuació. La detecció d'incoherències dins del marc programàtic permet ajustar l'actuació a les diferents variables bàsiques. El model és obert en totes les direccions i pot assumir qualsevol canvi en el catàleg de serveis, en l'assignació de competències als òrgans de gestió, en el marc programàtic, etc. El model no condiciona ni predetermina cap oferta concreta de serveis personals ni cap assignació orgànica de competències, sinó que permet l'anàlisi de la coherència interna de les decisions i assignacions que en cada moment es consideri, des dels òrgans de govern corresponents.

## Instruments bàsics del model

Per assegurar la integració i la correlació d'aquestes variables, el model treballa sobre uns instruments que han de



complir aquesta funció d'integració i estructuració. Aquests instruments són els següents:

### Fitxa bàsica de producció.

La fitxa bàsica de producció té com a funció la d'establir els estàndards mínims de cada servei o producte. L'estructura organitzativa municipal fa que molts serveis es prestin des de diferents òrgans col·locats horitzontalment entre ells. Per garantir la homogeneïtat de les prestacions, cal disposar d'ele-

ments comuns mínims per a tots els òrgans. A través de la coordinació horitzontal i de l'exercici de les funcions dels òrgans centrals, cal definir aquests mínims i utilitzar-los posteriorment com a referència en la programació concreta de cada òrgan.

A partir d'un treball d'anàlisi particular de la realitat d'un servei en tots els nivells orgànics des dels quals es presta i d'un treball sistemàtic de revisió d'aquest procés de prestació, és possible i necessari establir les condicions

mínimes que aquest servei ha de reunir i establir-les com a estàndards que s'han d'aplicar a tot el conjunt de l'organització.

El contingut informatiu de la fitxa és el següent:

- *Identificació del servei.* En aquest apartat figuren les dades que identifiquen el servei. El nom, codi funcional del pressupost, sector temàtic i programa al qual pertany, línies programàtiques a què fa referència, i tipus de competència segons la legislació vigent.

- *Identificació de la missió.* Molt sintèticament cal explicitar quina funció específica vol complir el servei en el conjunt del sistema.

- *Descripció de les prestacions.* Amb llenguatge clar i entenedor per a l'usuari cal detallar quines són les prestacions concretes que el servei ofereix.

- *Definició del mercat.* Ja hem assenyalat anteriorment que els serveis personals que es presten des dels ajuntaments tenen una missió clarament redistributiva. Sovint s'orienten a uns mercats determinats. En aquest apartat cal detallar quines són les condicions o el perfil dels possibles usuaris del servei o bé explicitar quins serien els col·lectius preferents. Sempre que es disposi de sistemes d'informació, cal quantificar quins poden ser els usuaris potencials definits anteriorment.

- *Indicadors de gestió.* Per a cada servei es recolliran els indicadors de gestió d'acord amb els objectius que la direcció assenyalí o de les àrees de resultats clau que es considerin. Aquest apar-

**Ajuntament de Barcelona. Catàleg de Serveis Personals.** 1  
**Fitxa Bàsica de Producció.**

---

**IDENTIFICACIÓ** Data:

---

**Nom:** AJUT A LA LLAR  
**Programa:** Serveis Socials. Atenció Primària. Atenció Social Domiciliària.

**Codi Funcional**

---

**Línies Programàtiques de Referència**  
**Sectors Temàtics:** SS-01 i SS-03  
**Sectors de Població:** Inf-06 i gg-07  
**Territori:**

---

**Marc Competencial:**

---

**Descripció**  
 Serveis que presten professionals de l'atenció primària en el propi domicili de la persona.  
 Prestacions bàsiques:  
 \* Realització de tasques domèstiques  
 \* Cura de vells, infants, persones amb disminució  
 \* Suport educatiu en temes relacionats amb higiene, salut alimentació, etc.  
 \* Suport educatiu, en temes relacionats amb higiene, salut, alimentació, etc.  
 \* Altres tasques d'ajut al nucli familiar i/o persones que el componen.

---

**Funció**  
 Evitar el deteriorament de les condicions i qualitat de vida habituals de la família i/o l'individu.  
 Evitar internaments no desitjats, fins que arribi el moment que sigui del tot necessària una atenció o cura especial que no es pugui donar en el domicili.

---

**Destinataris**  
 Famílies amb malalties greus d'algun membre del grup, en casos d'hospitalització, de separació de la parella o de mort. En casos d'embarassos difícils, de naixements prematurs, de parts gemelars, etc. En cas d'una greu fatiga de la mare. En cas que la família ha de fer un canvi de vida: en el moment de canviar de pis, d'emigrar a una altra ciutat o país, o en situacions socials difícils. En nombrosos casos en els quals la solidaritat de familiars o de veïns no és suficient per ajudar la família. Es tenen en compte les possibilitats econòmiques de la família. S'està elaborant un varem. Persones grans que viuen soles o que no poden ser ateses pels seus familiars  
 Persones grans minusvàlides. Persones de qualsevol edat amb dificultats temporals per convalescència o altres motius.

---

**Quantificació destinataris**  
 Persones de més de 65 anys i que viuen soles.  
 Cens habitants 1991.

Dte.1.	Dte.2	Dte.3	Dte.4	Dte. e. 5	Dte. 6	Dte.7	Dte. 8	Dte.9	Dte.10	BCN
6.587	12.283	6.288	1.753	4.376 76	5.419	4.128	4.175	3.335	5.7 10	54.054

---

**Òrgan responsable:** Àrea d'Affers Socials i Joventut. Atenció Social.  
 Telèfon: 318.78.79

---

**Sistema recollida de les dades :** Gerència Àmbit Benestar Social.  
**Periodicitat per la recollida de dades :** Anualment.

tat esdevé crític per muntar sistemes d'informació que ens permetin un control de gestió i una avaluació.

#### Fitxa de programació i avaluació.

La fitxa de programació i avaluació compleix la funció de facilitar la programació específica de cada servei per als diferents òrgans gestors, tenint com a

referència bàsica els estàndards mínims establerts en la fitxa bàsica de producció. Permet recollir la informació que ha de possibilitar l'avaluació final de l'actuació realitzada. Permet també realitzar l'agregació de tota la producció per un determinat període.

El contingut informatiu de la fitxa consta dels mateixos apartats que hem

assenyalat per a la fitxa bàsica de producció, més els específics relatius a la programació i producció del servei per cada òrgan gestor. Aquests apartats serien els següents:

- *Identificació dels objectius operatius.* Cada gestor haurà d'explicitar, pel període de temps que es determini, quins són els objectius concrets i mesu-

### Ajuntament de Barcelona. Catàleg de Serveis Personals. Fitxa bàsica de resum d'activitat.

INDICADORS BÀSICS D'ACTIVITAT I RESULTAT

DATA: 1994

#### SERVEI: Ajut a la llar.

INDICADORS	Districte 1 Ciutat Vella	Districte 2 Eixample	Districte 3 Sants Montjuïc	Districte 4 Les Corts	Districte 5 Sarrià Sant Gervasi	Districte 6 Gràcia	Districte 7 Horta Guinardó	Districte 8 Nou Barris	Districte 9 Sant Andreu	Districte 10 Sant Martí	Barcelona	Mitjana Barcelona
Nbre. total de Treballadores Familiars (T.F.)												
Hores / any de T.F. disponibles												
Total hores/any treball domicili												
% sobre el total d'hores												
Nº de sol·licituds												
Nº d'altres al servei												
Nº de casos tancats												
% de casos tancats per resolució												
% de casos tancats per derivació												
% de casos tancats per altres motius												
Nº d'usuaris atesos												
Nº d'usuaris per Treballadora Familiar												
Promig hs/any de T.F./ usuari												
Perfil dels usuaris												
% de infància i família												
% de gent gran												
% de disminuïts												
% altres												
Llista d'espera a 31 de desembre												
Temps mitjà d'espera												
Cost mitjà anual usuari atès												

**Ajuntament de Barcelona. Catàleg de Serveis Personals.  
Fitxa Bàsica de Producció.**

Estructura Econòmica  
DESPESES. Capítols I-II-IV-VI

Servei: AJUT A LA LLAR

Capítol I Recursos Humans

Nom i Cognoms	Núm. Matrícula	Hores dedicació tot l'any

Capítol II.	Reparacions, conservacions i subministraments	
	Treballs realitzats altres empreses	
	Despeses diverses, mat. oficina... i altres	

Capítol IV.	Transferències a famílies i institucions o entitats sense ànim de lucre	
-------------	-------------------------------------------------------------------------	--

Capítol VI.

INGRESSOS.	Tipus	Núm. Usuaris	Total
USUARIS Preus			
Taxes			
Cànon			

PATROCINADORS	
ALTRES ADMINISTRACIONS	
FINANÇAMENT MUNICIPAL	

rables que es volen aconseguir durant el període estipulat.

•*Compte d'explotació.* La informació sobre els recursos que preveiem consumir i que finalment destinem a la producció dels diferents serveis, així com els ingressos que aquests poden generar, esdevé clau per al funcionament del model que estem proposant. Per poder avaluar l'eficiència dels nostres serveis i poder introduir millores que incrementin la productivitat, resulta del tot indispensable la informació que ens ha de subministrar aquest apartat. Pel que fa als ingressos, cal tenir informació sobre les taxes i preus, concessions, transferències corrents i venda de béns corrents. Pel que fa a les despeses caldrà imputar a cada servei les corresponents a personal, despesa corrent, transferències o subvencions i inversions.

**Catàleg de serveis.**

El catàleg de serveis recull el conjunt estandaritzat de l'oferta municipal de serveis personals. La seva construcció es realitza en base a les agregacions de tota la producció recollida en la fitxa de programació i avaluació.

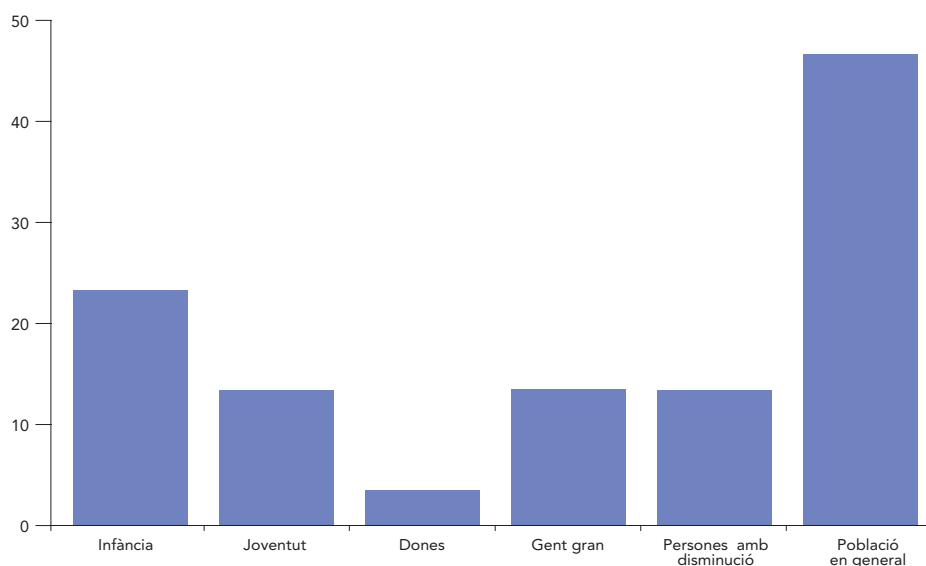
A continuació mostrem una fitxa tipus que aquest model utilitza i que intenta recollir i correlacionar totes les variables proposades.

**Algunes dades del Catàleg de Serveis de l'Ajuntament de Barcelona**

Aquest model es va implantar a l'Ajuntament l'any 93. En aquests mo-

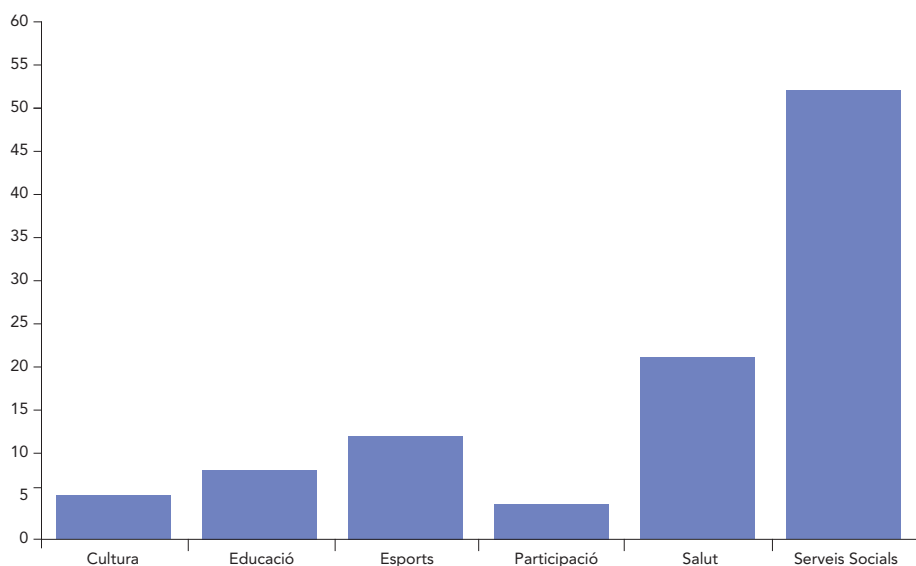


### Nombre de serveis per sectors de població



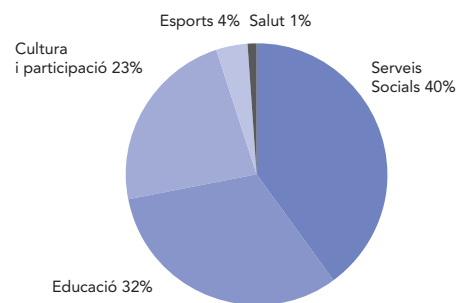
Font: Catàleg de serveis. Benestar Social 1994

### Nombre de serveis per sector temàtic



Font: Catàleg de serveis. Benestar Social 1994

### Pressupost executat pels districtes i especificat per sectors temàtics 1993



Font: Catàleg Serveis 1994

ments ja estem en condicions d'efectuar algunes de les explotacions que el model permet. En les gràfiques següents en mostrem algunes <sup>(1)</sup>.

Com podem observar, el sector temàtic de Serveis Socials es el que presenta un major nombre de serveis. Les raons son òbvies. Concentra el 40% del pressupost del conjunt de la despesa en Serveis Personals dels districtes i els seus serveis s'especialitzen d'acord amb el perfil dels seus clients.

Pel que fa als sectors de població, observem com la majoria dels serveis s'adrecen al conjunt de la població sense condicionar el seu accés per raons de sexe o edat. Serveis Socials, tal i com hem comentat abans, és el sector temàtic que ofereix un major nombre

1. Abans de comentar les gràfiques hem d'acotar l'àmbit d'aplicació del model. El catàleg recull els serveis que es presten des de Serveis Socials, Esports i Salut, siguin aquests gestionats per les àrees o pels districtes; i la resta de serveis d'Educació, Cultura i Participació gestionats exclusivament pels districtes. No s'hi inclouen els serveis d'aquests sectors temàtics la gestió dels quals depèn de les àrees centrals (escoles, museus, etc.)



de serveis per a sectors de població específics.

Si analitzem el nombre de serveis segons el marc competencial veurem que, en bona part, la majoria s'ajusten al que les diferents lleis ens marquen com a competència pròpia, ja sia aquesta obligatòria o voluntària. És en Serveis Socials ens trobem amb alguns serveis d'atenció especialitzada que són prestats per l'ajuntament sense tenir-ne la competència ni rebre el finançament corresponent.

Per acabar diríem que aquest model que hem presentat i que l'Ajuntament està assajant, està demostrant ser una eina útil per aconseguir canvis importants en la gestió dels serveis públics en la línia de millorar l'eficàcia i l'eficiència i aconseguir nivells de qualitat òptims. 🔑

Despesa executada segons marc competencial (en milions)

