

El círculo de comparación intermunicipal de bibliotecas. Una experiencia de procesos de mejora continua en la Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona

Enric Benet

Técnico Economista del Servicio de Programación
Diputación de Barcelona. Servicio de Programación

Toni Feliu

Jefe de la Unidad de Programación, Calidad e Innovación
Diputación de Barcelona. Gerencia de Servicios de Bibliotecas

1. Introducción

1.1. El marco territorial

La provincia de Barcelona es la más poblada de Cataluña y la segunda más poblada de España. Sus 5.300.000 habitantes (el 74% de la población de Cataluña) viven en un territorio de 7.700 km² organizado en 311 municipios. La densidad de población no es homogénea en todo el territorio sino que se da una alta concentración de población en la región metropolitana de Barcelona (4.856.579 habitantes).

Aproximadamente la mitad de los municipios tiene menos de 3.000 habitantes y 29 superan los 30.000 habitantes, entre ellos la ciudad de Barcelona (1,5 millones de personas) y otras 3 ciudades más que superan los 200.000 habitantes: L'Hospitalet de Llobregat, Sabadell y Terrassa.

1.2. El marco institucional: La Diputación de Barcelona

La Diputación de Barcelona es una institución de gobierno local que impulsa el progreso y el bienestar de los ciudadanos en su ámbito territorial y actúa directamente prestando servicios y, sobre todo, en cooperación con los ayuntamientos. Ofrece fundamentalmente apoyo técnico, económico y tecnológico a los ayuntamientos para que puedan prestar servicios locales de calidad coordinando servicios municipales y organizando servicios públicos de carácter supramunicipal.

Las unidades de la Diputación que promueven el CCI-B son dos: el Servicio de Programación y la Gerencia de Servicios de Bibliotecas.

El Servicio de Programación impulsa y lidera el proyecto de los CCI¹ desde los servicios centrales de la Diputación de Barcelona, aporta una metodología propia común para todos los CCI, y vela por la mejora continua del proyecto, facilitando la transferencia de conocimientos entre las diferentes áreas de la Diputación.

La Gerencia de Servicios de Bibliotecas impulsa y lidera el proyecto del CCI-B, aporta los conocimientos específicos del servicio que se analiza, y es el punto de contacto con los municipios.

1.3. La Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona

La Red de Bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona está formada por 191 bibliotecas y 9 bibliobuses que dan servicio a los habitantes de 225 municipios; entre ellos, los 29 que superan los 30.000 habitantes².

A finales de 2007 la Red contaba con 1,7 millones de usuarios inscritos en alguna de sus bibliotecas y titulares de un carné válido para todas. Durante el año pasado las bibliotecas de la Red registraron 14,8 millones de visitas y 10,7 millones de préstamos, y programaron más de 20.000 actividades de promoción de la lectura.

2. Metodología de los CCI de la Diputación de Barcelona

Los CCI se configuran como un método de trabajo en el ámbito de la prestación y gestión de los servicios llevados a cabo por los gobiernos municipales, para alcanzar los *objetivos* siguientes:

- Medir, comparar y evaluar resultados, mediante unos indicadores comunes,
- Formar un grupo de trabajo para intercambiar experiencias, y
- Impulsar la mejora de los servicios.

¹ En estos momentos, además de Bibliotecas, se realizan CCI de Policía Local, Limpieza viaria y Gestión y Tratamiento de Residuos, Guarderías, Escuelas de Música, Deportes, Servicios Sociales, Mercados y Teatros Municipales

² Según la Ley del Sistema Bibliotecario de Cataluña los municipios de más de 30.000 habitantes deben disponer de una biblioteca central.

De hecho, podemos decir que los CCI son una adaptación en el ámbito de gestión de servicios municipales de lo que en la terminología de empresa se ha venido llamando como benchmarking, que consiste en un proceso sistemático y continuo de medir y comparar productos, servicios y prácticas de una organización con las organizaciones líderes para obtener información con el propósito de realizar mejoras organizacionales.

El proceso de despliegue de los CCI se articula en cinco fases que se retroalimentan de manera sucesiva:

1. Fase de diseño
2. Fase de medición
3. Fase de evaluación
4. Fase de mejora
5. Fase de comunicación e implementación.

Tratándose de un proceso que pretende conseguir la mejora continua, un CCI no tiene, teóricamente, fin. Cada año, sus miembros han de volver a participar en los talleres para evaluar y continuar implantando las mejoras.

2.1. Fase de diseño.

Esta fase consiste en la definición de la misión y de los objetivos estratégicos del servicio municipal objeto de análisis, en la relación y definición consensuada de los indicadores que han de ser empleados en la comparación entre los municipios y, en el establecimiento de común acuerdo de las variables utilizadas para el cálculo de los indicadores. Esta fase se realiza mediante talleres presenciales en que se llega a consensos con los técnicos municipales participantes.

Los indicadores se estructuran en un formato similar al de los Cuadros de Mando Integral, en cuatro dimensiones de meta:

- Dimensión encargo político / estratégico: indicadores relacionados con la consecución de los objetivos finales del servicio, así como con la calidad del servicio.
- Dimensión usuario /cliente: indicadores relacionados con el uso que hacen los usuarios / clientes del servicio, y su satisfacción con el servicio.
- Dimensión valores organizativos / recursos humanos: indicadores relacionados con el modelo organizativo y de gestión, así como de los recursos humanos (como por ejemplo, retribuciones, formación, satisfacción, o cargas de trabajo).
- Dimensión económica: indicadores que expresan el uso de los recursos necesarios para dar el servicio, los costes asociados, así como las fuentes de financiación del servicio.

Asimismo, se incorporan algunos indicadores de entorno, que ayudan a contextualizar la información sobre el municipio.

2.2. Fase de medición

Una vez identificadas las variables necesarias para el cálculo de los indicadores establecidos en la fase de diseño, éstas se recogen en una encuesta que se entrega a los ayuntamientos participantes.

Los datos recibidos son objeto de una validación por parte de la Diputación de Barcelona que incluye –entre otros procesos- la comprobación de valores extremos y la verificación de los datos que se han modificado de un año a otro.

2.3. Fase de evaluación

Consiste en la elaboración por parte de técnicos de la Diputación de Barcelona de un análisis estratégico para cada municipio en el que se destacan los valores más significativos de los indicadores, identificando los puntos fuertes y las oportunidades de mejora a partir de la comparación entre municipios.

2.4. Fase de mejora

En un taller presencial eminentemente práctico y participativo, que da pie a replantearse cómo se ofrece y se gestiona el servicio, a la vez que posibilita el intercambio de experiencias y la transferencia de conocimientos. En función del taller, se propone seguir o la metodología de análisis de Oportunidades de Mejora, o la de Buenas Prácticas.

Mediante la metodología de *análisis de Oportunidades de Mejora*, cada uno de los participantes selecciona una única oportunidad de mejora para trabajar en este taller y la analiza en tres subetapas: a) se identifican las diferentes causas de la oportunidad de mejora seleccionada; b) se pondera la importancia de cada causa, y se ordenan las causas de mayor a menor importancia; y c) para las causas principales, se identifican posibles acciones de mejora y se ponderan según criterios de factibilidad, aceptación, coste u oportunidad.

Por otro lado, mediante la metodología de *Buenas Prácticas*, cada uno de los participantes describe una buena práctica de su municipio (tras haber recibido un marco teórico sobre cómo realizarlo), y posteriormente la presenta al grupo, que hace una valoración colectiva de cada una de las buenas prácticas en base a unos criterios (tales como planificación, participación, impacto, evaluación, innovación, perdurabilidad, transferibilidad).

2.5. Fase de comunicación e implementación

Una vez identificadas las acciones de mejora, hay que comunicar a la organización que estas acciones se plantean llevar a cabo. Esta comunicación la realiza cada uno de los responsables municipales, tanto a su equipo de trabajo como a sus superiores.

Para facilitar la comunicación, la Diputación de Barcelona publica un informe final que recoge el trabajo realizado y organiza una jornada de clausura con la participación de concejales y técnicos en la que se resumen los resultados principales del CCI.

Una vez hecha la comunicación, corresponde a cada municipio realizar su acción de mejora. Para llevar a cabo esta tarea se recomienda elaborar un *Plan de Mejora*, e implementarlo con posterioridad.

3. El Círculo de Comparación Intermunicipal de bibliotecas

La convergencia de las iniciativas impulsadas desde el Servicio de Programación para el análisis y evaluación de los servicios con las promovidas desde la Gerencia de Bibliotecas³ llevaron en 2002 a aunar esfuerzos y a crear el CCI-B, los primeros trabajos los cuáles se desarrollaron en 2003 con la participación de 13 municipios, todos de más de 30.000 habitantes. En esta primera edición, la fase de diseño tuvo una relevancia especial, puesto que aunque en el ámbito de bibliotecas ya había un camino recorrido en evaluación, ésta era una de las primeras acciones en las que se planteaba un análisis del servicio de biblioteca pública a nivel municipal y no biblioteca a biblioteca.

3.1. Los participantes

De los 13 municipios participantes en la edición inicial del CCI-B, hemos pasado a la participación de 37 entidades territoriales: 27 municipios y los 10 distritos de la ciudad de Barcelona. Todos ellos con poblaciones superiores a los 30.000 habitantes; actualmente 12 de ellos disponen de una única biblioteca y los 25 restantes de más de una configurando redes locales, en ése sentido cabe destacar que la mayoría tienen planes bibliotecarios municipales aprobados, en elaboración o revisión.

Habitualmente los participantes en los talleres son personas que ocupan cargos de responsabilidad o coordinación del servicio bibliotecario a nivel municipal: los profesionales que asisten a las sesiones de trabajo son jefes de área, técnicos de cultura y directores de bibliotecas centrales.

³ Desde mediados de los años 90, ambos departamentos habían empezado a trabajar en paralelo en el ámbito de la evaluación de servicios

3.2. Dimensiones de análisis y el cuadro de mando de bibliotecas

Como ya hemos apuntado el cuadro de mando del CCI-B es fruto del trabajo realizado en la fase de diseño. Esta fase no se repite en todas las ediciones sino que se pretende que el diseño pueda ser válido al menos para 3 ediciones, de este modo se logra tener una serie histórica de valores para un mismo indicador lo que permite enriquecer y matizar el análisis comparativo, y simplificar el proceso de generación de consenso alrededor del cuadro de mando. Así pues el cuadro de mando de bibliotecas actual es ya un cuadro evolucionado y fruto de una revisión a fondo realizada en 2006 sobre el primer cuadro.

Para establecer el cuadro de mando se formularon por consenso tres líneas estratégicas en las que centrar el análisis:

1. Las bibliotecas como servicio de calidad dirigido a un gran número de ciudadanos de todas las edades.
2. Las bibliotecas como agentes de dinamización cultural de los municipios, y
3. Las bibliotecas como impulsoras del uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

La estructuración del cuadro de mando se realiza mediante los siguientes elementos: para cada una de las cuatro dimensiones de meta (encargo político, usuario-cliente, valores organizativos y recursos humanos, y economía), se definen objetivos que la concretan, y se establecen indicadores como medida cuantitativa de la consecución de dichos objetivos.

Cada uno de estos objetivos tiene su traducción en uno o más indicadores: el cuadro está integrado por 50 indicadores, siendo 3 el promedio de indicadores por objetivo y 7 su número máximo⁴.

3.3. La recogida de datos

La compilación de datos para el CCI-B se hace desde la propia Gerencia de Servicios de Bibliotecas, por dos razones: una, el papel de administración de apoyo, de coordinación de la Diputación; la otra –de índole más práctica– es que una buena parte de los datos necesarios para el cálculo de los indicadores del cuadro de mando ya han sido compilados por la Gerencia para disponer de datos para otros procesos. No obstante se elabora un cuestionario específico en soporte electrónico para el CCI-B en el que los municipios participantes encuentran consignados los datos ya compilados y sólo tienen que completar el cuestionario con los datos que faltan. Este cuestionario incorpora un primer

⁴ Véase el cuadro de mando completo en anexo

cálculo de los indicadores del municipio. En total se compilan 58 datos a nivel municipal aunque algunos se compilan a nivel de biblioteca para ser agregados después de la recogida. Además de los datos tradicionalmente bibliotecarios se compilan otros datos como por ejemplo: la población por grupos de edad, el gasto corriente del presupuesto municipal, las horas de baja del personal, la oferta de plazas en clubes de lectura, el número de quejas y sugerencias, el gasto corriente del presupuesto municipal dedicado a bibliotecas, o el gasto por conceptos.

3.4. El análisis estratégico

Después de la recogida, y validación la Gerencia de Servicios de Bibliotecas con el apoyo del Servicio de Programación realiza un análisis estratégico para cada uno de los municipios participantes. Este análisis consiste en identificar puntos fuertes y oportunidades de mejora para cada servicio bibliotecario municipal a partir de las desviaciones respecto de la media y de un análisis cualitativo. En el caso de bibliotecas se dan en general dos situaciones:

1. El servicio bibliotecario municipal tiene un punto fuerte u oportunidad de mejora cuya razón principal se encuentra en causas de tipo estructural, normalmente reflejadas en los indicadores que relacionan recursos o servicios por habitante, y
2. El punto fuerte u oportunidad de mejora lo es por razones relacionadas con la gestión: innovación, desarrollo e implementación de proyectos, dotaciones, gestión de personal, adopción de políticas de colección, comunicación institucional... Esta situación normalmente queda reflejada en indicadores que relacionan recursos con servicios o los de carácter económico.

3.5. Los talleres

Hecho el análisis estratégico se pide a los municipios que lo validen y que escojan una oportunidad de mejora para analizar a fondo o un punto fuerte a partir del cual identificar una buena práctica. Este segundo análisis se hace en una jornada denominada taller en la que participan técnicos municipales, directores de bibliotecas centrales, y técnicos del Servicio de Programación y de la Gerencia de Servicios Bibliotecarios. Algunos de los aspectos analizados han sido:

- El porcentaje de población inscrita correspondiente a un intervalo de edad, especialmente en los de mayor edad.
- El uso intensivo del servicio de Internet y ofimática.

- El número de visitas por habitante.
- El porcentaje de población que hace uso del servicio de préstamo,
- El número de préstamos por documento.
- El porcentaje de visitas para asistir a actividades de dinamización cultural.
- El número de asistentes por actividad de dinamización cultural,
- El número de quejas y sugerencias.
- Las horas de formación por trabajador.
- El gasto en actividades de dinamización cultural.

La selección del punto fuerte u oportunidad de mejora a analizar se hace teniendo en cuenta más de un indicador puesto que a menudo unos indicadores matizan o refuerzan lo que apuntan otros.

De las 4 ediciones realizadas, 3 se han orientado al análisis de oportunidades de mejora y 1 a buenas prácticas. Esta última tuvo carácter experimental y piloto en el ámbito de los CCI de la Diputación de Barcelona, puesto que nunca se habían realizado talleres con esa orientación. En los talleres orientados al análisis de oportunidades de mejora, cada municipio analiza una de las oportunidades identificando sus causas para después proponer y seleccionar acciones de mejora. De entre las acciones de mejora propuestas podemos destacar:

- Plan para mejorar la difusión de las actividades de dinamización cultural.
- Elaboración de un documento con criterios para el expurgo.
- Elaboración de un manual de procedimiento para la difusión,
- Plan para la mejora de recogida de desideratas.
- Plan para la difusión de la colección a través de entidades y otros agentes del territorio.
- Cambio en el tiempo disponible para las sesiones del servicio de acceso público a Internet.
- Reordenación de espacios de la biblioteca.
- Centralización del servicio de préstamo.
- Cambio en la política de programación y admisión en las actividades.
- Desarrollo de una política de colección de la red local.

3.6. Los resultados (1): algunos datos de referencia

El objetivo final de los CCI es el impulso de mejoras, pero por la misma metodología adoptada se generan indicadores de tendencia central para cada uno de los indicadores. En nuestro caso se utiliza el promedio como indicador de tendencia central, así pues podemos ofrecer algunos datos de referencia y algunas reflexiones considerando estos datos⁵.

⁵ Veáse indicadores en cuadro completo en anexo y en <http://www.diba.cat/governlocal/cci.asp>

En los municipios participantes el número de documentos por habitante es 0,91 con tendencia a crecer y la renovación del fondo supera el 10%; igualmente está creciendo la superficie útil de biblioteca (30 m² por cada 1.000 habitantes) lo que refleja la importancia que conceden las diferentes administraciones a este servicio, también está creciendo el número de ordenadores para el público (0,41 ordenadores por cada 1.000 habitantes). La población inscrita en las bibliotecas (33%) se está diversificando en cuanto a la edad, crece el número de usuarios adultos y mayores de 65 años. Cada vez más bibliotecas adoptan sistemas de recogida de quejas y sugerencias. El uso presencial de las bibliotecas medido en visitas y préstamos por habitante se sitúa en 2,9 visitas por habitante y 2,1 préstamos por habitante, el servicio de préstamo es utilizado aproximadamente por el 10% de la población. El gasto corriente por habitante se sitúa en los 11,90 € y la implicación presupuestarla de los ayuntamientos llega ya al 61% siendo el resto financiado por la Diputación (37%) y en una pequeña parte por la Generalitat. La distribución del gasto por conceptos es la siguiente: 57% personal, 5% actividades de dinamización cultural, 13% fondo documental y 25% para otros gastos. El gasto corriente por visita se sitúa en los 4,10 €.

3.7. Los resultados (2): la implementación

Según los datos de una encuesta telefónica anónima realizada en 2008 a los responsables técnicos de los municipios participantes en el CCI-B en las ediciones de 2006 y de 2007, 6 de cada 10 municipios habían empezado a trabajar en alguna de las líneas propuestas en los talleres, lo cual nos indica que los CCI son una buena herramienta para impulsar la mejora de los servicios bibliotecarios.

Más allá de los datos, valoramos experiencias concretas y comentarios de las personas participantes en los talleres: unos han implementado la metodología aprendida a nivel de municipio analizando básicamente oportunidades de mejora, otros descubrieron oportunidades de mejora, otros al fin han conseguido transformar lo que se apuntaba en 2004 como una oportunidad de mejora en una buena práctica presentada en 2007.

4. Conclusiones

La transformación del entorno y de los propios servicios bibliotecarios de los municipios participantes así como la existencia o la ausencia de políticas bien definidas en determinados ámbitos del servicio quedan reflejados en la evolución de los valores de los i

ndicadores del cuadro de mando. Así pues podemos afirmar que constituye una herramienta útil no solo para abordar la comparación en horizontal al inicio de un proceso de benchmarking sino también para hacer tanto una evaluación basada en una comparación en vertical –o histórica- de cada uno de los municipios, como en una valoración global de la evolución del servicio bibliotecario en la provincia de Barcelona.

A pesar del esfuerzo realizado, el cuadro de mando aún está muy orientado y sometido a la lógica de la disponibilidad de los datos; para algunos de los servicios que actualmente están ofreciendo las bibliotecas no disponemos de datos: uno de los retos de futuro es el de incorporar indicadores concernientes a servicios electrónicos ofertados a través del web.

Uno de los retos del proceso del CCI-B es el de desarrollar instrumentos para el seguimiento del grado de implementación de las acciones de mejora propuestas o de la transferencia de buenas prácticas y aún, el de medir los impactos que puedan generar en los indicadores del cuadro.

En cuanto al desarrollo de los talleres orientados al análisis de buenas prácticas, y aunque los resultados han sido muy satisfactorios, somos conscientes que estamos al inicio de un recorrido que puede y debe perfeccionarse con aportaciones metodológicas que permitan una identificación, valoración y clasificación mejor de las prácticas que se presentan.

Finalmente, el aprendizaje, el aporte y la generación de conocimiento que representa el CCI-B, debería consolidarse y formalizarse en algún sistema de información que permita el acceso no secuencial a datos e indicadores de referencia, a los análisis realizados y sobre todo a las propuestas de mejora o buenas prácticas presentadas.

Bibliografía

ARBÒS, R. (2005). “L’ús i la satisfacció dels usuaris de les biblioteques en municipis de més de 30.000 habitants”. En: *BiD: textos universitaris de Biblioteconomia i Documentació*, juny, núm. 14. http://www2.ub.es/bid/consulta_articulos.php?fichero=14arbos.htm

Asociación Española de Normalización y Certificación (2000). *Indicadores de rendimiento bibliotecario UNE 50137[= ISO 11620]*. Norma elaborada por el comité técnico AEN/CTN 50, Documentación. Madrid: AENOR.

BAILAC, A. [ed.] (2000). *La biblioteca pública en la provincia de Barcelona: un trabajo en red*. Barcelona: Diputación de Barcelona.

CAMP, R. C. (1989). Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performance. Milwaukee (Wisconsin): American Society for Quality Press.

CARRASCO DÍAZ, D. (2005) Cálculo de costes e indicadores de gestión en los servicios municipales. Menor (Navarra): Thomson Civitas.

Cataluña (1993). "Ley 4/1993, de 18 de marzo, del Sistema Bibliotecario de Catalunya". Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 1.727 (29 de març de 1993).
http://travesia.mcu.es/documentos/CAT_ley_4_1993.pdf

Diputació de Barcelona (2007). Indicadores de gestión de servicios municipales: guía de interpretación 2006. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Federación Española de Municipios y Provincias (2006). Guía para la implantación de un sistema de costes en la administración local. Madrid: FEMP.

FELIU, T. (2004) "De cómo las estadísticas y los indicadores ayudan a mejorar las bibliotecas: el caso de la Red de bibliotecas Municipales de la provincia de Barcelona". En: IFLA General Conference and Council (70è: 2004: Buenos Aires). World library and information congress. 8.
http://www.ifla.org/IV/ifla70/papers/076s-Feliu_Permanyer.pdf

HIMMEL, A. (2001). Planificar para obtener resultados: un proceso de transformación de la biblioteca pública. Barcelona: Diputació de Barcelona.

LANCASTER, F. W. (1996). Evaluación de la biblioteca. Madrid: ANABAD.

LÓPEZ CAMPS, J. (1992). El control de la gestión en la administración local. Barcelona: Gestión 2000.

Office of Arts & Libraries (1995). Claves para el éxito: indicadores de rendimiento para bibliotecas públicas. Barcelona: Diputació de Barcelona.

POLL, R. [ed.] (2007). Measuring quality: performance measurement in libraries. 2nd rev ed. München: K.G. Saur

SPENDOLINI, M. (1992). The benchmarking book. New York: American Management Association.

