

Guía para la construcción de indicadores de gestión

Departamento Administrativo
de la Función Pública (DAFP)

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR
Directora

SILVIA CRISTINA PUENTE ALVAREZ-CORREA
Secretaria General (E)

CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN
Directora Jurídica

MARÍA DEL PILAR GARCÍA GONZÁLEZ
**Directora de Control Interno
y Racionalización de Trámites**

CLAUDIA MOLANO VARGAS
Directora de Empleo Público

JOSÉ FERNANDO BERRÍO BERRÍO
Director de Desarrollo Organizacional

CELMIRA FRASSER ACEVEDO
Jefe Oficina Asesora de Planeación

LUZ STELLA PATIÑO JURADO
Jefe de Control Interno

VICTORIA EUGENIA DIAZ ACOSTA
Jefe Oficina de Sistemas

GUÍA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN

**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**

Elizabeth Rodriguez Taylor
Directora

EQUIPO TÉCNICO DE TRABAJO:
Myrian Cubillos Benavides
Santiago Núñez Ramírez

ISBN: 978-958-8125-57-2

Versión 2

Bogotá, D.C., Octubre 2012

CONTENIDO

Presentación	7
Introducción	9
I. Evaluación de la gestión pública	11
II. Importancia de la medición	13
III. Conceptualización.	17
Qué es un indicador	17
Características de los indicadores	19
Beneficios de los indicadores	19
IV. Tipología de los indicadores	23
Indicadores de eficacia	25
Indicadores de eficiencia	27
Indicadores de efectividad	28
Indicadores de economía	29
Indicadores ambientales	30
V. Construcción de los indicadores	33
Identificación y/o revisión de productos y objetivos que serán medidos	35
Establecer medidas de desempeño claves	36
Asignar las responsabilidades	37
Establecer referentes comparativos	37
Construir fórmulas	37
Validar indicadores	41



Comunicar e informar	43
VI. Interpretación de indicadores	45
VII. Dificultades en el uso de indicadores	49
Bibliografía	51



PRESENTACIÓN

La acción gubernamental como se encuentra planteada hoy día a nivel mundial, exige a los países fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir los programas y proyectos desarrollados a través de sus entidades y organismos, esto es que se cuente con mecanismos de evaluación a la gestión, orientándose hacia una “gestión pública orientada a resultados”, es necesario por lo tanto que se cuente no solamente con sistemas de indicadores de nivel macro, sino también que se faciliten las herramientas para aquellos indicadores que implican el día a día en las operaciones que realizan las mencionadas entidades y organismos.

Es de vital importancia entender que en el contexto actual los ciudadanos, usuarios o beneficiarios son conscientes de su papel frente al desarrollo gubernamental nacional y regional, por lo que con mayor exigencia evalúan la cantidad, oportunidad y calidad de los bienes y/o servicios que reciben, por lo que se constituyen en una fuente de información clave para la mejora de los mismos.

En este sentido los indicadores de gestión o desempeño cobran una gran importancia para la mejora en el desempeño institucional; sin embargo, su diseño e implementación implican en la mayoría de los casos un desafío, dada la complejidad de las entidades que requieren aplicarlos, por lo que el presente documento se constituye en una herramienta básica para entender su desarrollo, tomando como punto de partida el concepto de medición, como marco general para su desarrollo conceptual.

ELIZABETH RODRÍGUEZ TAYLOR
Directora

INTRODUCCIÓN

La gestión basada en procesos como enfoque básico para el desarrollo de las organizaciones, es determinado y promovido desde herramientas como el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000, permitiendo identificar y gestionar diversas actividades relacionadas entre sí, lo que proporciona los vínculos entre los diferentes procesos que desarrollan las entidades, su interacción es la que permite crear valor para los usuarios o beneficiarios y dar cumplimiento a la función administrativa de cada una de ellas.

Como parte esencial de dicha gestión por procesos, la medición y análisis de resultados permite realizar el control de la gestión y monitorear de manera permanente el desempeño a lo largo de toda la organización; es importante mencionar que dada la condición de entidades públicas, el manejo de recursos públicos implica controlar y mejorar su ejecución en términos de eficacia, eficiencia y efectividad.

En este sentido para dicho control es necesario contar con información administrable que permita su análisis ágil y facilite la toma de decisiones; este tipo particular de información proviene y se desarrolla a través de los INDICADORES DE GESTIÓN.

Diferentes literaturas especializadas muestran diversas maneras de definir los indicadores, así como diferentes recomendaciones acerca de su aplicación y metodología, luego de un análisis de dichos estudios y especialmente de las metodologías desarrolladas desde entidades formuladoras de política en Colombia como son el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y los aportes de documentos y guías desarrollados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del Programa CEPAL/GTZ “Modernización del Estado, Administración Pública y Desarrollo Económico Local y Regional”, de acuerdo a los cuales se busca actualizar la presente guía con una serie de conceptos básicos orientadores que permitan a las entidades facilitar su formulación, seguimiento y evaluación.

Cabe aclarar que la metodología sugerida se constituye en una orientación básica para el desarrollo de los indicadores, dado que para su aplicación práctica, cada entidad debe tener en cuenta su naturaleza, funciones, estructura y procesos, con el fin de establecer las variables, las unidades de medida y los parámetros o metas frente a los cuales será más adecuada la medición de su gestión.

I. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Con el fin de enmarcar el tema de indicadores de gestión, es importante precisar la conceptualización existente acerca de la evaluación de la gestión, al respecto el Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de acuerdo a varios estudios realizados en países miembros de dicha organización, la define como:

“Medición sistemática y continua en el tiempo, de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución¹”.

Ahora bien, dada la naturaleza diversa de las entidades públicas y con el fin de delimitar el alcance de la presente guía, la evaluación a que se hace mención puede verse desde diferentes ámbitos²:

SEGÚN EL OBJETO DE EVALUACIÓN:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas
- Evaluación del desempeño individual

SEGÚN LOS MANDANTES DE LA EVALUACIÓN:

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes a la entidad.
- Evaluación interna desarrollada por la propia entidad como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

¹ ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005, p.13.

² Ibíd, pp. 14, 15.



SEGÚN LA ETAPA DE INTERVENCIÓN

- Evaluación ex-ante: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentran los estudios de diseño de programas, estudios de preinversión, etc.
- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- Evaluación ex post: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

Es importante resaltar que al delimitar el objeto de la evaluación, esto determinará cómo se direccionan los esfuerzos en cuanto a definición de propósitos u objetivos, recursos y metodologías para poder realizar todo el proceso o medición.

En este sentido la evaluación de políticas busca identificar los efectos finales de una intervención pública, a partir de la implantación de proyectos o programas en un grupo específico o población objetivo, las metodologías requeridas para su evaluación son complejas y requieren para su desarrollo de una disposición importante de recursos y tiempo para poder llegar a análisis que mejoren o modifiquen las políticas implantadas.

Para la evaluación de resultados y gestión de las instituciones públicas en diferentes niveles (Nacional, Regional, Local), se usan indicadores de desempeño, apoyados en procesos previos de planeación estratégica, con el propósito de evaluar la gestión, uso de los recursos y en general el desarrollo óptimo de las entidades en busca de fines mayores gubernamentales.

De este modo, a partir del siguiente capítulo se abordará lo relacionado con este tipo de evaluación (resultados y gestión de las instituciones), aclarando que de acuerdo a la naturaleza de la entidad y la medición requerida, se podrán plantear evaluaciones de política pública o de intervención de programas específicos, pero para estos efectos será necesario ahondar en conceptos y herramientas adicionales a las que a continuación se presentan.

II. IMPORTANCIA DE LA MEDICIÓN

La importancia de la medición parte del entendido en que existe un vínculo entre esta y la planeación estratégica o planeación institucional, toda vez que la medición permite “comparar una magnitud con un patrón preestablecido, lo que permite observar el grado en que se alcanzan las actividades propuestas dentro de un proceso específico”³. Los resultados obtenidos a través de la medición permiten mejorar la planificación, dado que es posible observar hechos en tiempo real, logrando tomar decisiones con mayor certeza y confiabilidad.

¿ES NECESARIO MEDIRLO TODO?

La decisión sobre cuáles proyectos, procesos o actividades específicas van a ser medidos o evaluados, dependerá del análisis de variables clave, adecuadas y suficientes para que suministren información relevante sobre el objeto de evaluación, por lo que no es deseable medirlo todo.

Como premisas antes de decidir sobre cuáles indicadores utilizar es importante tener en cuenta:

- Evitar el diseño de indicadores que inducen a resultados no esperados o incentivos perversos. Ejemplo: N° de comparendos/N° de conductores.
- No se debe medir atendiendo el criterio de “*quedar bien*”. Ejemplo: Total ejecutado/Total programado.
- Medir no garantiza el éxito de una actividad sino que evidencia los atributos que hemos decidido monitorear.
- La esencia y existencia de un indicador solo se da y justifica si este sirve para la toma de decisiones.

³ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores.

En consecuencia, una adecuada medición requiere ser **(i)PERTINENTE**, esto significa que las mediciones que se lleven a cabo deberán ser relevantes y útiles para facilitar las decisiones que serán tomadas sobre la base de sus resultados; **(ii)PRECISA**, debe reflejar fielmente el comportamiento de las variables de medición, en este punto interviene la adecuada elección del instrumento de medición; **(iii)OPORTUNA**, que los resultados de la medición estén disponibles en el tiempo en que la información es importante y relevante para la toma de decisiones, tanto para corregir como para prevenir y **(iv)ECONÓMICA**, debe existir una proporcionalidad y racionalidad entre los costos incurridos en la medición y los beneficios o la relevancia de la información suministrada⁴.

LOS INDICADORES Y LA ADMINISTRACIÓN DEL RIESGO

Es relevante recordar que “la Administración del Riesgo se introduce en las entidades públicas, teniendo en cuenta que todas las organizaciones independientemente de su naturaleza, tamaño y razón de ser están permanentemente expuestas a diferentes riesgos o eventos que pueden poner en peligro su existencia”⁵, dentro del proceso que se plantea para su gestión efectiva, se determina que el monitoreo y revisión es un elemento transversal y dinamizador de todo el proceso; para su ejecución los indicadores de gestión se convierten en una herramienta objetiva que le permite a la organización:

- Garantizar que los controles son eficaces y eficientes tanto en el diseño como en la operación;
- Obtener información adicional para mejorar la valoración del riesgo;
- Analizar y comprender lecciones a partir de los eventos (incluyendo los cuasi accidentes), los cambios, las tendencias, los éxitos y los fracasos;
- Detectar cambios en el contexto externo e interno, incluyendo los cambios en los criterios del riesgo y en el riesgo mismo que pueda exigir revisión de los tratamientos del riesgo y las prioridades;
- Identificar los riesgos⁶.

⁴ Ibid, p. 12.

⁵ Departamento Administrativo de la Función Pública. Guía para la Administración del Riesgo. Bogotá. 2011, p. 10.

⁶ Instituto Colombiano de Normas Técnicas (Icontec). Norma Técnica Colombiana NTC31000. Bogotá. 2011. p. 41



Por lo tanto, la identificación de indicadores orientados al seguimiento de los riesgos, permite establecer la efectividad de los controles y sus posibles ajustes, determinar nuevos riesgos o bien establecer cambios o actualizaciones a los riesgos ya identificados. Para su construcción y aplicación se deberán seguir los lineamientos acá presentados, sin desconocer las orientaciones y metodología que sobre Administración del Riesgo existe.



III. CONCEPTUALIZACIÓN

Tal como se especificó en el capítulo I - Evaluación de la Gestión Pública de la presente guía, la metodología que se plantea tiene que ver con la evaluación de resultados y gestión de las instituciones públicas, haciendo uso de indicadores de desempeño o INDICADORES DE GESTIÓN.

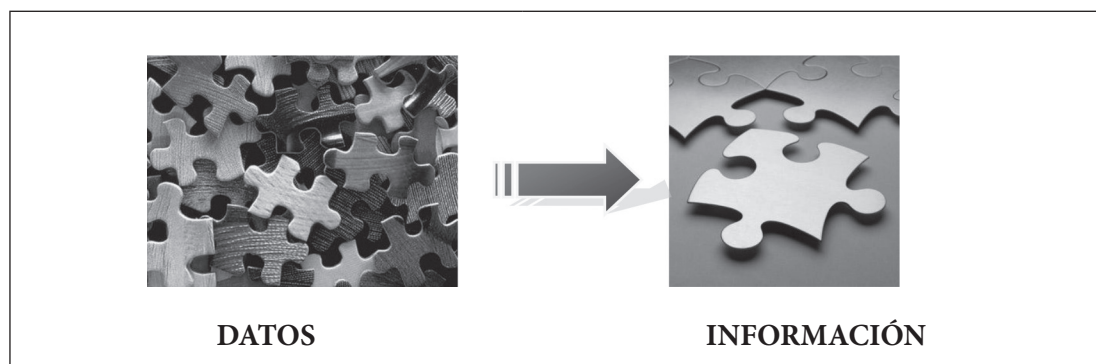
¿QUÉ ES UN INDICADOR?

Un INDICADOR es una expresión cualitativa o cuantitativa observable que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que comparada con periodos anteriores o bien frente a una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo⁷.

Los indicadores sirven para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos, metas, programas o políticas de un determinado proceso o estrategia, por esto podemos decir que son ante todo, la información que agrega valor y no simplemente un dato⁸, ya que los datos corresponden a unidades de información que pueden incluir números, observaciones o cifras, pero si no están ligadas a contextos para su análisis carecen de sentido. Por su parte la información es un conjunto organizado de datos, que al ser procesados, pueden mostrar un fenómeno y dan sentido a una situación en particular. Gráficamente se puede expresar como sigue:

⁷ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores, p. 13.

⁸ PARDO M., Clara Inés. Evaluación del Desempeño Integral del Sector Transporte. Revista de Investigación de la Universidad de la Salle. Volumen 7, 2007.

Gráfico 1. Datos e Información

Fuente: DANE. Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores.

En este sentido, los indicadores se convierten en uno de los elementos centrales de evaluación de los diferentes sistemas que implementan y desarrollan las entidades, ya que permiten, dada su naturaleza, la comparación en la organización (Referenciación interna) o al exterior de la misma (Referenciación externa colectiva) desde el sector donde se desenvuelve.

Los indicadores permiten evidenciar el nivel de cumplimiento acerca de lo que está haciendo la organización y sobre los efectos de sus actividades, a través de la medición de aspectos tales como:

- Recursos: Como talento humano, presupuesto, planta y equipos.
- Cargas de Trabajo: Como estadísticas y metas que se tengan para un período de tiempo determinado y el tiempo y número de personas requeridas para realizar una actividad.
- Resultados: Como ciudadanos atendidos, oficios respondidos, ejecución del cronograma, niños vacunados, kilómetros construidos, etc.
- Impacto: De los productos y/o servicios, tales como enfermedades prevenidas, impuestos recolectados, niveles de seguridad laboral alcanzados.⁹
- Productividad: Como casos atendidos por profesionales, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia atendidas.
- Satisfacción del Usuario: Como el número de quejas recibidas, resultados de las encuestas, utilización de procesos participativos, visitas a los clientes.

⁹ BARBOSA C., Octavio. Los Indicadores de Gestión y su Contexto. ESAP, p. 59.

- Calidad y Oportunidad del Producto y/o Servicio: Como tiempos de respuesta al usuario, capacidad para acceder a una instancia, racionalización de trámites.

CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES

Los indicadores deben cumplir con unos requisitos y elementos para poder apoyar la gestión en el cumplimiento de los objetivos institucionales. Las características más relevantes son las siguientes:

Oportunidad: Deben permitir obtener información en tiempo real, de forma adecuada y oportuna, medir con un grado aceptable de precisión los resultados alcanzados y los desfases con respecto a los objetivos propuestos, que permitan la toma de decisiones para corregir y reorientar la gestión antes de que las consecuencias afecten significativamente los resultados o estos sean irreversibles.

Excluyentes: Cada indicador evalúa un aspecto específico único de la realidad, una dimensión particular de la gestión. Si bien la realidad en la que se actúa es multidimensional, un indicador puede considerar alguna de tales dimensiones (económica, social, cultural, política u otras), pero no puede abarcarlas todas.

Prácticos: Que se facilite su recolección y procesamiento.

Claros: Ser comprensible, tanto para quienes lo desarrollen como para quienes lo estudien o lo tomen como referencia. Por tanto, un indicador complejo o de difícil interpretación que solo lo entienden quienes lo construyen debe ser replanteado.

Explícitos: Definir de manera clara las variables con respecto a las cuales se analizará para evitar interpretaciones ambiguas.

Sensibles: Reflejar el cambio de la variable en el tiempo.

Transparente/Verificable: Su cálculo debe estar adecuadamente soportado y ser documentado para su seguimiento y trazabilidad.

BENEFICIOS DE LOS INDICADORES

Para el sector Público la importancia de la medición ya precisada en un capítulo anterior, cobra una mayor importancia, dado que las entidades públicas por su complejidad, diversidad de productos y/o servicios que ofrecen, diversidad de usuarios, entre otros

aspectos, requieren determinar con mayor precisión el nivel de su desempeño. De este modo, algunos de los beneficios para las entidades son los siguientes¹⁰:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Posibilita la detección de procesos de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios.
- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
- Apoya la introducción de sistemas de reconocimientos al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

Otros de los beneficios derivados de los indicadores de gestión son:

La satisfacción del cliente: La identificación de las prioridades del cliente para una organización marca la pauta para el cumplimiento de los objetivos institucionales, en la medida en que se logre monitorear a través de los indicadores la satisfacción del cliente, permitiendo el logro de los resultados deseados.

Seguimiento del proceso: El mejoramiento continuo solo es posible si se hace un seguimiento exhaustivo a cada eslabón de la cadena que conforma el proceso. Las mediciones son las herramientas básicas no solo para detectar las oportunidades de mejora, sino además para implementar las acciones.

¹⁰ ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Junio de 2011, p. 59.

Gerencia del cambio: Un adecuado sistema de medición les permite a las personas conocer su aporte en las metas organizacionales y cuáles son los resultados que soportan la afirmación de que lo está realizando bien.



IV. TIPOLOGÍA DE LOS INDICADORES

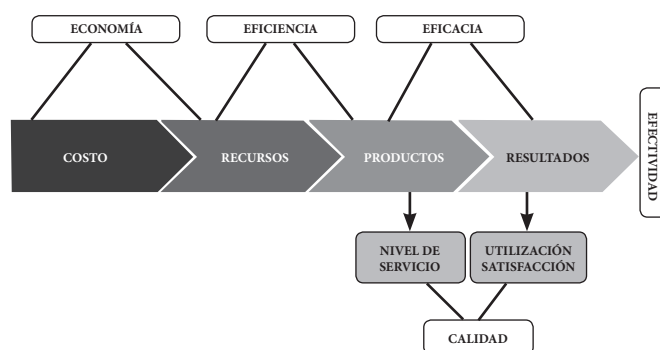
Para la clasificación de indicadores, es necesario precisar que desde diferentes metodologías, se plantean diversas clasificaciones; sin embargo, la presente guía establece una clasificación en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía, en el entendido de que dichas valoraciones tienen una interrelación con las actividades que se desarrollan a partir del modelo de operación por procesos, los cuales soportan toda la operación de la entidad pública. La clasificación planteada busca responder preguntas como:

(...) en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio.

Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público, cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto¹¹.

En relación con el desarrollo de los procesos, gráficamente puede expresarse de la siguiente manera:

Gráfico 2. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores



Fuente: Adaptado de: Indicadores de desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

¹¹ ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Junio de 2011. p. 26.

INDICADORES DE EFICACIA

Cuando se habla de eficacia, se busca establecer el cumplimiento de planes y programas de la entidad, previamente determinados, de modo tal que se pueda evaluar la oportunidad (cumplimiento de la meta en el plazo estipulado), al igual que la cantidad (volumen de bienes y servicios generados en el tiempo).

Los indicadores de eficacia llevan de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de estos a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan:

- Productos que entrega el programa o el servicio.
- Usuarios a quienes se dirige (número, características).
- Objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.).
- Metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones).

Lo importante aquí es destacar que “la ambigüedad en la definición de los objetivos y las metas, no permitirá posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación”¹².

Este concepto plantea en qué medida la organización como un todo, o un área específica de esta, cumple con sus objetivos estratégicos; se puede asociar a aspectos como:

- **Cobertura:** Se puede definir como el grado en que las actividades que se realizan, o los productos/servicios que se ofrecen son capaces de cubrir o satisfacer la demanda que de ellos existe. Esta cobertura se puede expresar en términos de número de usuarios atendidos o bien zonas geográficas cubiertas, respecto de un universo o una demanda potencial a cubrir.

¹² GUINART y SOLÁ (2003), “Indicadores de Gestión para las entidades públicas”. VIII Congreso del CLAD. Citado en ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005. p. 33.

- **Focalización:** Se relaciona con el nivel de precisión con que los productos/servicios son entregados a la población objetivo. Se puede determinar mediante la revisión de los usuarios que reciben los beneficios de un programa o proyecto y los que se han establecido como población objetivo, se verificará si corresponden, si se están dejando de cubrir personas, si existen personas que no pertenecen al grupo objetivo, pero reciben los beneficios; en cualquier caso permitirá tomar medidas de ajuste.
- **Capacidad de cubrir la demanda:** Se plantea si la entidad cuenta con capacidad para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus productos/servicios, en condiciones de tiempo y calidad.
- **Resultado final:** Permite comparar los resultados obtenidos respecto de un óptimo o máximo posible, es decir que va más allá de mostrar los resultados obtenidos respecto de los esperados, requiere por lo tanto un planteamiento de metas superior o ambiciosas para una buena comparación.

Cuadro 1. Ejemplos de indicadores de eficacia

INDICADOR	ASPECTO ASOCIADO
Número de desempleados capacitados/Total de desempleados inscritos en Sistema de Reversión Laboral.	FOCALIZACIÓN
Porcentaje de egresados del programa de reinserción/Total inscritos programa de reinserción.	COBERTURA
Porcentaje de alumnos que se emplean después de finalizar los cursos de capacitación.	RESULTADO FINAL
Número de beneficiarios/ Universo de beneficiarios.	COBERTURA
Porcentaje infracciones que termina en sanción efectiva.	RESULTADO FINAL
Conflictos colectivos solucionados/conflictos colectivos planteados.	RESULTADO FINAL
Incremento total de puestos de trabajo abiertos con el servicio público de empleo.	RESULTADO FINAL

Fuente: Adaptado de Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

Ahora bien, teniendo en cuenta que las entidades vienen desarrollando sus operaciones de acuerdo a un modelo basado en procesos, es importante recordar que en dicho modelo las partes interesadas o Stakeholder *“quienes pueden afectar o son afectados por las actividades de una empresa”*¹³, juegan un papel significativo para definir los requisitos de entrada necesarios para la elaboración del producto o prestación del servicio de dichas entidades.

Al tiempo, su satisfacción frente a la entrega o prestación de los mismos, permite evaluar una dimensión específica y determinante para las entidades públicas, la cual se encuentra relacionada con un principio fundamental de ENFOQUE AL CLIENTE, en donde se establece que *“la razón de ser de las entidades es prestar un servicio dirigido a satisfacer a sus clientes; por tanto es fundamental que las entidades comprendan cuáles son las necesidades actuales y futuras de los clientes, que cumpla con sus requisitos y que se esfuerce por superar sus expectativas”*¹⁴.

En este sentido la calidad del servicio se convierte es una dimensión específica del desempeño y se refiere a:

(...) la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

La calidad de servicio se puede mejorar por la vía de mejorar los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios.

Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de estos conceptos se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o de buzones para recoger sugerencias o quejas.

¹³ FREEMAN, R.E. “Strategic Management: A Stakeholder Approach” (Pitman, 1984).

¹⁴ Departamento Administrativo De La Función Pública (DAFP) e Icontec. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000:2009. Bogotá. Diciembre de 2009, p.23.



Cuadro 2. Ejemplos de indicadores relacionados con la calidad del servicio

OPORTUNIDAD	ACCESIBILIDAD	PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS
% Respuestas a los usuarios antes del cumplimiento de los términos de ley.	% Población vulnerable cubierta con el programa, respecto del total vulnerable censado.	% Quejas y Reclamos en un periodo determinado, respecto del total de encuestados.
% Contratos revisados y aprobados en los términos establecidos, respecto del total de contratos en trámite.	No. Puntos de atención para trámites y procedimientos a nivel nacional.	% Satisfacción de los usuarios frente a la prestación del servicio, respecto al total de encuestados.
% Autorizaciones médicas especiales en menor tiempo al límite establecido.	% Viviendas de interés social construidas y entregadas a los beneficiarios, respecto del total de viviendas programadas	

Fuente: Adaptado de Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

INDICADORES DE EFICIENCIA

Los indicadores de eficiencia, se enfocan en el control de los recursos o las entradas del proceso; evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento por parte de los mismos.

Consisten en el examen de costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o la prestación de servicios, para alcanzar sus objetivos y resultados.

Es posible obtener mediciones de eficiencia, relacionando por ejemplo número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., con nivel de recursos utilizados para tales actividades, como son gastos de infraestructura, personal requerido para la atención, horas hombre requeridas, etc.

Este tipo de indicadores miden la forma de cómo se utilizaron los recursos durante el proceso de generación del producto y/o servicio.

El análisis de la eficiencia se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (entradas del proceso), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible, en la cantidad adecuada y con una buena calidad. Por lo que se incluyen medios humanos, materiales y financieros.

Cuadro 3. Ejemplos de indicadores de eficiencia

INDICADOR
Costo de un servicio en relación al número de usuarios
Costo total programa de becas /Total de beneficiarios
Costo por tonelada de basura recogida
Costo de la recogida de basura por usuario
Costo por kilómetro de carretera construido
Costo de la inspección por número de visitas efectuadas

Fuente: Adaptado de Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

INDICADORES DE EFECTIVIDAD

Para el análisis de este tipo de indicadores es necesario involucrar la eficiencia y la eficacia, es decir “el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles”¹⁵.

Se relaciona con la medición del nivel de satisfacción del usuario que aspira a recibir un producto o servicio en condiciones favorables de costo y oportunidad, y con el establecimiento de la cobertura del servicio prestado.

¹⁵ Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores, p. 19.



La efectividad está relacionada con las respuestas que demos al interrogante ¿para qué se hizo?; este tipo de indicadores miden los resultados alcanzados frente a los bienes o servicios generados a los clientes y usuarios.

Cuadro 4. Ejemplos de indicadores de efectividad

INDICADOR
Nivel de satisfacción del usuario durante un período determinado
% Disminución en quejas y reclamos en un periodo determinado
% Disminución en accidentes laborales durante un periodo determinado
% Disminución en infecciones intrahospitalarias durante un periodo determinado

Fuente: Elaboración propia DAFP (actualización 2012).

Si bien este tipo de indicadores se han planteado desde diferentes metodologías como indicadores de IMPACTO de los productos o servicios ofrecidos por las entidades, es preciso aclarar que evaluaciones de este tipo (impacto), tal como se introdujo en el capítulo I Evaluación de la Gestión Pública de la presente guía, se trataría de un tipo de evaluación ex post, la cual se debe realizar una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión en un determinado período. Este tipo de evaluación involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados e impactos, es decir que estaría más orientada a evaluaciones de política, más que al tipo de análisis planteado en el tipo de indicadores de efectividad, acá relacionados.

INDICADORES DE ECONOMÍA

Este concepto se puede definir como:

La capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando estos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio.

Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios),

la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos¹⁶.

Cuadro 5. Ejemplos de indicadores de economía

INDICADOR
Aumento de costos por errores en contratos (Procesos)
Ahorros realizados en contratos y propuestas a partir del uso de técnicas de innovación de compras.
Porcentaje de recursos privados obtenidos a través de cooperación o alianzas estratégicas con otros sectores

Fuente: Adaptado de Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

INDICADORES AMBIENTALES

A nivel mundial en los últimos años se viene avanzado de manera considerable en la agenda ambiental y el “desarrollo sostenible”, este último orientado a dos aspectos esenciales para alcanzar los objetivos propuestos:

El uso racional de los recursos naturales y la protección del ecosistema mundial, en las figuras de los ciudadanos (respeto al medio, cambio de hábitos), ciencia (conocimientos y soluciones) y poderes públicos (legislación y cooperación con otros países)¹⁷.

Si bien esta visión abarca una serie de estrategias gubernamentales de amplio alcance, e involucra a entidades formuladoras de política en la materia, quienes deben trabajar para encontrar las sinergias que van a permitir detener el deterioro ambiental en todo el mundo, este esfuerzo requiere así mismo que se sumen acciones particulares desde todos los sectores y de la sociedad en general.

Dichas acciones desarrolladas desde lo local, responden a un mandato constitucional determinado en el artículo 8º, donde se establece la obligación del Estado y de las personas para la conservación de las riquezas naturales y culturales de la nación; es

¹⁶ ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005, p. 35.

¹⁷ MARCOS, Fernández Iván. *El concepto de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Desarrollo_Sustentable/El_Concepto_de_Desarrollo_Sostenible.

por lo tanto relevante que todas las entidades inicien con el desarrollo de diferentes actividades para una gestión ambiental al interior de las mismas, por lo que se sugiere iniciar con indicadores relacionados con:

(...)

- El uso eficiente de materiales, insumos, agua y energía,
- La reducción de los costos, mediante la reducción del consumo,
- La reducción de los residuos y las emisiones, mediante la separación de residuos y la planeación en el uso de vehículos para desplazamiento de funcionarios.

(...)¹⁸

Para ahondar más en el tema, es necesario consultar la normatividad vigente aplicable a todas las entidades sobre el manejo ambiental y las guías relacionadas con el tema, donde es posible encontrar orientaciones sobre los planes de gestión ambiental en oficinas e incluso para aquellas entidades que desarrollan proyectos en campo, con el fin de iniciar con su construcción, desarrollo y mantenimiento.

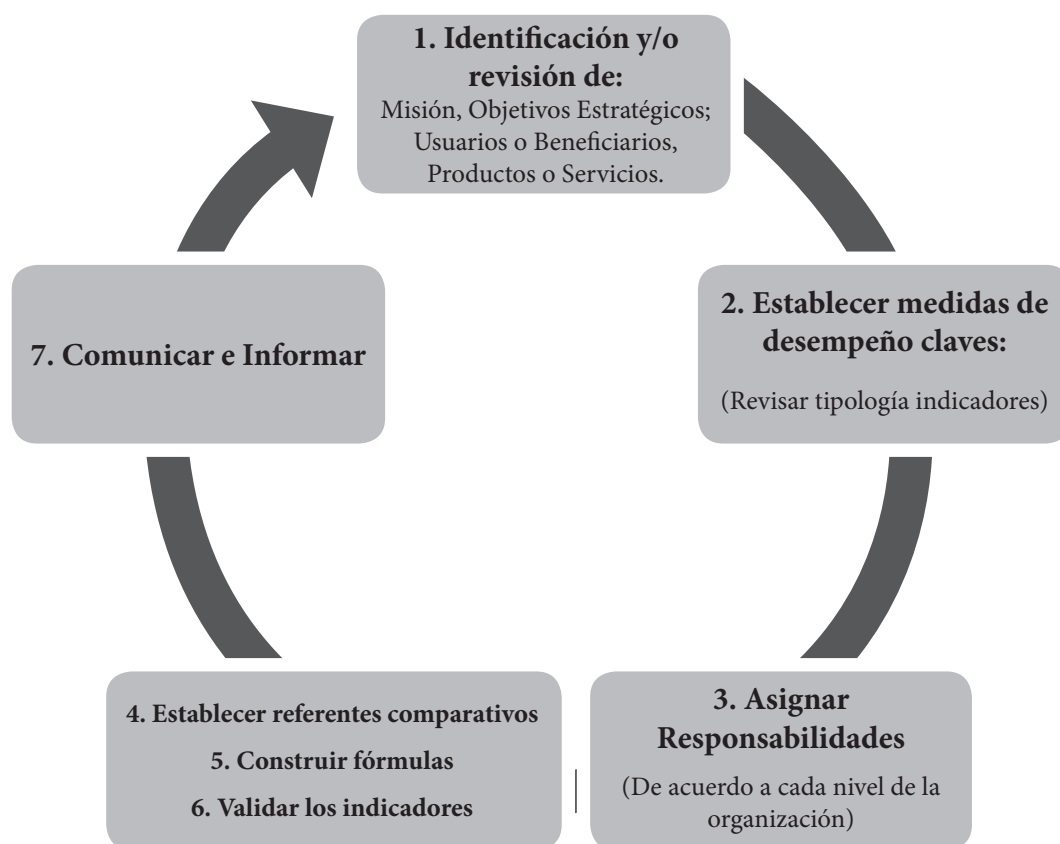
¹⁸ IHOBE Sociedad Pública Gestión Ambiental. Guía Indicadores Medioambientales para la Empresa. Ministerio Federal de Medio Ambiente, Bonn. Agencia Federal Medioambiental, Berlín, p. 24.



V. CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

Las siguientes son actividades propuestas para lograr estructurar un sistema de indicadores dentro de la organización:

Gráfico 3. Ciclo básico para el proceso de construcción de indicadores



Fuente: Adaptado de Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

¿Qué puede ser controlado con los indicadores?

- Procesos
- Productos
- Resultados intermedios
- Resultados finales y su impacto

Para la construcción de indicadores es necesario hacer una reflexión profunda de la organización dando respuesta a las siguientes preguntas¹⁹:

¿QUÉ SE HACE?

Con esta pregunta se pretende que la entidad describa sus actividades principales que permiten cumplir con la razón de ser por la cual fue creada.

¿QUÉ SE DESEA MEDIR?

Debe realizarse la selección de aquellas actividades que se consideren prioritarias. Para ello se trata de establecer una relación valorada (por ejemplo, de 0 a 10) según el criterio que se establezca que permita priorizar todas las actividades. En esta reflexión puede analizarse bajo el tiempo dedicado por el personal de la organización en cada actividad, dado que resulta recomendable centrarse en las tareas que consuman la mayor parte del esfuerzo.

¿QUIÉN UTILIZARÁ LA INFORMACIÓN?

Una vez descritas y valoradas las actividades se deben seleccionar los destinatarios de la información, ya que los indicadores deben definir sustancialmente en función de quién los va a utilizar.

¿CADA CUÁNTO SE DEBE MEDIR?

En esta fase de la reflexión debe precisarse la periodicidad con la que se desea obtener la información. Dependiendo del tipo de actividad y del destinatario de

¹⁹ GUINART I., Joseph María. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 2003.



la información, los indicadores habrán de tener una u otra frecuencia temporal en cuanto a su presentación.

¿CON QUÉ SE COMPARA?

Finalmente, deben establecerse referentes respecto a su estructura, proceso o resultado, que pueden ser tanto internos a la organización, como externos a la misma y que servirán para efectuar comparaciones.

Una vez resueltas estas preguntas es posible proceder con los pasos planteados en el gráfico 3 como sigue:

IDENTIFICACIÓN Y/O REVISIÓN DE PRODUCTOS Y OBJETIVOS QUE SERÁN MEDIDOS

Este primer paso responde a la pregunta: *¿Cuáles son los productos estratégicos y objetivos que serán evaluados?*

Este será el punto de partida para asegurar la coherencia de los indicadores que se pretende construir, su análisis definirá el tipo de medición y los esfuerzos necesarios para obtener la información, pero cómo determinar lo que se considera estratégico para la organización, este interrogante se ilustra a través de las siguientes características:

- Es el principal bien o servicio que la institución proporciona directamente a un usuario externo.
- La provisión de un producto estratégico o relevante es responsabilidad de la institución ya sea en forma directa o subcontratado.
- La demanda de los usuarios de productos estratégicos es continua, sistemática, permanente y cautiva.
- Los recursos que se consumen en la generación de un producto estratégico son importantes, ya sea como porcentaje del presupuesto destinado a la provisión del servicio, o bien por el porcentaje de funcionarios afectados a la provisión del servicio²⁰.

²⁰ ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005, p. 46.

En este punto es importante así mismo precisar las metas asociadas a dichos objetivos; una meta se define como “la expresión concreta y cuantificable de los logros que la organización planea alcanzar en el año (u otro periodo de tiempo) con relación a los objetivos estratégicos previamente definidos”; para su identificación se debe tener en cuenta:

- Abarcar el conjunto de dimensiones de desempeño de la gestión: eficiencia, eficacia, calidad y economía.
- Debe estar definida con base a la generación de compromisos internos, por lo tanto su cumplimiento no debe depender de otras entidades o de factores exógenos.
- Deben tener un componente de realismo, es decir que puedan ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros disponibles²¹.

ESTABLECER MEDIDAS DE DESEMPEÑO CLAVES

Para este paso se responde a la pregunta: *¿Cuántos indicadores construir?*

El número y tipo de indicadores dependerá de los objetivos determinados para la evaluación de las características de la entidad y del nivel de la organización que se pretendan desarrollar. En general, los criterios para decidir el número de indicadores tienen que ver con los siguientes aspectos²²:

- El número de indicadores debe limitarse a una cantidad que permita apuntar a lo esencial, que permita captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.
- Que cubran los diferentes procesos de la organización: estratégicos, misionales y de apoyo.
- Que cubran las dimensiones del desempeño de manera integrada: eficiencia, eficacia, efectividad y economía (Ver tipología de indicadores, capítulo IV).
- Que permitan conocer el desempeño de los procesos –resultados intermedios–, donde a través del “monitoreo o seguimiento se trata de verificar si lo que se está

²¹ Ibíd. p. 48.

²² Ibíd. p. 50.



realizando es conforme con el plan de acción establecido con anterioridad”²³, con el fin de identificar debilidades, demoras, etc.

- Junto con lo anterior, estos resultados intermedios sirven para construir indicadores de calidad, que posibiliten tener antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto final.

ASIGNAR LAS RESPONSABILIDADES

En concordancia con el punto anterior, donde se menciona que los indicadores se desarrollan a lo largo de la entidad, en todos los niveles y dado que se asocian a los resultados sobre los productos/servicios de cada nivel, se incluyen entonces los directivos o líderes a cargo que son responsables por ellos. Por lo que el paso siguiente a la identificación de lo que se medirá es establecer las responsabilidades institucionales para el cumplimiento en el manejo de la información, tanto para alimentar el indicador como para su análisis y presentación de resultados.

ESTABLECER REFERENTES COMPARATIVOS

El referente comparativo se encuentra asociado al punto 1, en el se establecieron las metas asociadas a los objetivos que se pretenden medir, por lo que un primer referente lo constituye lo planeado por la entidad; sin embargo, también es posible establecer un referente respecto de otras entidades similares o comparables o respecto de datos históricos, todo dependerá de las necesidades planteadas desde los objetivos iniciales.

CONSTRUIR FÓRMULAS

La construcción de la fórmula debe asegurar que su cálculo obtenga información de las variables que se están tratando de medir, es decir el resultado del indicador.

²³ ALBURQUERQUE, Francisco; DINI, Marco; PÉREZ Roxana. Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Sevilla (España). 2008. p. 10.



Se sugiere la siguiente estructura básica para el indicador y la respectiva hoja metodológica:

Estructura Básica de un Indicador²⁴

Objetivo. Señalar el para qué se establece el indicador y qué mide.

Definición. Debe ser simple y clara, e incluir además solo una característica.

Responsabilidad. Indica el proceso dueño del indicador y, por lo tanto, los responsables de las acciones que se deriven del mismo.

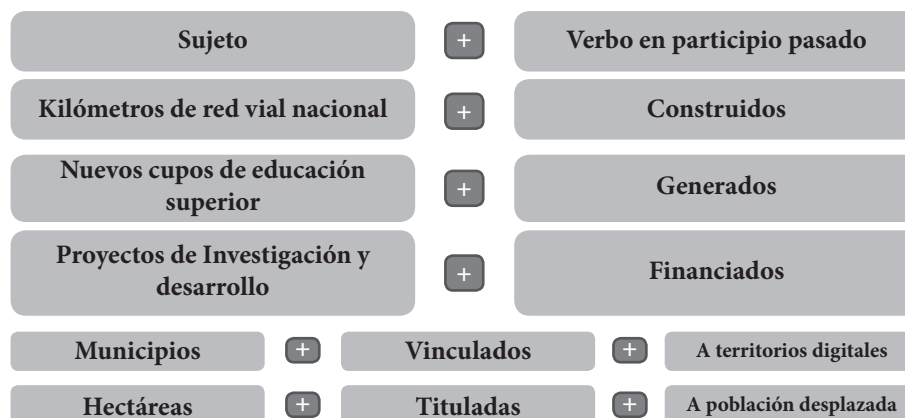
Recursos. De personal, instrumentos, informáticos, entre otros.

Periodicidad. Debe ser la suficiente para informar sobre la gestión.

Nivel de referencia. Pueden ser metas, datos históricos, un estándar establecido, un requerimiento del cliente o de la competencia, o una cifra acordada por consenso en el grupo de trabajo.

Puntos de lectura. Debe tenerse claro en qué punto se llevará a cabo la medición, al inicio, en una etapa intermedia o al final del proceso.

Gráfico 4. Ejemplos de estructura de un indicador



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP). Guía metodológica para la formulación de indicadores. 2009.

²⁴ GUINART I., Joseph María. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Ponencia VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 2003.

Hoja Metodológica del Indicador

La siguiente Hoja Metodológica sugerida se constituye en un instrumento que permite identificar los factores importantes al documentar un indicador. Tales como entidad, proceso, objetivo, fórmula, variables, unidad de medida, metas, entre otros aspectos.

Gráfico 5. Hoja Metodológica del Indicador

FICHA TÉCNICA INDICADORES

Código:

Versión:

Fecha:

NOMBRE DEL PROCESO:

TIPO DE PROCESO:

OBJETIVO DEL PROCESO:

PROCESOS QUE SUMINISTRAN INFORMACIÓN Y DATOS AL INDICADOR:

RESPONSABLE CALCULAR:

RESPONSABLE DE ANALIZAR:

USUARIOS DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA Y ANALIZADA:

OBJETIVO O DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR:

TIPO DE INDICADOR:

FÓRMULA PARA CALCULAR EL INDICADOR

NUMERADOR:

DENOMINADOR:

FRECUENCIA RECOLECCIÓN:

FRECUENCIA REVISIÓN:

FUENTE DE DATOS:

ESCALA: Porcentaje

120%

100%

80%

60%

40%

20%

0%

1

2

META DEL PERIODO (Si aplica)


RESULTADO

INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS

N°	META DEL PERIODO (Si aplica)	VALOR NUMERADOR	VALOR DENOMINADOR	RESULTADO	% CUMPLIMIENTO (Si aplica Meta)	ANÁLISIS Y OBSERVACIONES	ACCIONES DE MEJORA

Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión

Fuente: Universidad del Quindío. Sistema Integrado de Gestión, 2011.



Departamento Administrativo
de la FUNCIÓN PÚBLICA
República de Colombia

39

Para el diligenciamiento se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

Identificación ficha técnica (código, versión, fecha): Permite asignar un código, fecha de creación y versión de la ficha, en caso de posteriores ajustes a la misma. Corresponderá o se asignarán de acuerdo al sistema de gestión documental o del sistema de gestión de la calidad de la entidad.

Nombre del proceso: Identifica el nombre del proceso al cual corresponde el indicador.

Tipo de proceso: Se establece si se trata de un proceso Estratégico, Misional, de Apoyo o de Medición y Análisis.

Objetivo del proceso: Identifica el objetivo del proceso al cual corresponde el indicador.

Procesos que suministran información y datos al indicador: Se debe establecer la fuente de los datos, con el fin de que el responsable conozca de dónde se alimenta el indicador, señala la(s) fuente(s) de las cuales se obtiene la información para el cálculo del indicador. Por ejemplo: Sistemas de información, resultados encuestas del cliente externo, interno, verificación del servicio y control de visitantes.

Responsable de calcular: Identifica el responsable de alimentar los datos necesarios para el análisis posterior de la información.

Responsable de analizar: Identifica el responsable de realizar el análisis de la información (si aplica, ya que el responsable de calcular podría ser el mismo responsable de analizar la información).

Usuarios de la información recolectada y analizada: Se determina si existe más de un usuario que requiera hacer uso de la información del indicador.

Objetivo del indicador: Señala el para qué se establece el indicador y qué mide.

Tipo de indicador: De acuerdo a la tipología de los indicadores: Eficacia, Eficiencia, Efectividad, Economía.

Fórmula del indicador: Fórmula matemática utilizada para el cálculo del indicador.

Frecuencia de la recolección: Se determina cada cuánto tiempo se debe hacer recolección de los datos para alimentar el indicador.

Frecuencia del análisis: Se determina cada cuánto tiempo se debe realizar el análisis de los datos recolectados.

Fuente de datos: Se relaciona con los procesos que suministran información o datos al indicador, en este punto sin embargo se hace necesario precisar si provienen de un sistema de información, encuestas, registros históricos físicos de la entidad u otros que existan y den soporte a la información que alimenta el indicador.

Escala: Magnitud de referencia para la medición. Ejemplo: Porcentaje, Cantidades Totales.

INFORMACIÓN PARA EL ANÁLISIS

Este espacio permite ir alimentando el indicador con los datos necesarios y al final del periodo determinado será posible determinar el análisis correspondiente de acuerdo a la información que arroja el indicador. Incluye:

Meta del periodo: Es el valor que se espera alcance el indicador.

Valor numerador/Valor denominador/Resultado: Datos que alimentan el indicador y se van mostrando gráficamente en la parte superior.

% de cumplimiento: Permite comparar los resultados respecto de la meta.

Análisis y Observaciones: Consideraciones respecto de los resultados arrojados por el indicador.

Acciones de Mejora: En caso de que los resultados no sean los esperados o no se estén alcanzando las metas propuestas, podrá plantearse acciones puntuales de mejora dependiendo del caso.

VALIDAR INDICADORES

La etapa de validación, es muy importante, ya que deben permitir asegurar su transparencia y confiabilidad del indicador para que se constituya en una herramienta para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Para poder realizarla a continuación se determina un conjunto de criterios, sobre los cuales se deben examinar los indicadores para analizar su coherencia y la capacidad de cumplir los fines para los cuales fueron construidos.



Cuadro 6. Criterios de validación para la construcción de indicadores

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Pertinencia	<p>Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales.</p> <p>La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto en la organización como fuera de esta.</p>
Relevancia	Asegurarse de que estoy midiendo los objetivos vinculados a lo estratégico. Cuando se trata de organizaciones que tienen más de un producto o servicio, es conveniente desarrollar un conjunto de indicadores globales que represente su accionar estratégico vinculado a su misión.
Homogeneidad	Este criterio implica preguntarse cuál es la unidad de producto (atenciones médicas, asesorías legales, visitas inspectivas, etc.) y, más importante, procurar que dichas unidades de producto sean equivalentes entre sí en términos de los recursos institucionales que consumen (horas hombre, cantidad de insumos materiales, etc.). Si no se da la equivalencia para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar solo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.
Independencia	<p>Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones.</p> <p>No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).</p>
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.
Confiabilidad	Digno de confianza, independiente de quien realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.



CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Simplicidad y Comprehensividad	Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos, generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible dentro de la organización.

Fuente: Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

COMUNICAR E INFORMAR

Es importante precisar que los indicadores pueden ser utilizados para diferentes propósitos, dependiendo del objetivo de la evaluación, el ámbito en que se realiza y los usuarios a los que se dirige, por lo que para la comunicación de los resultados es necesario tener en cuenta que los indicadores *“no siempre podrán dar cuenta en forma integral del desempeño institucional, requiriéndose de otros antecedentes complementarios para esto, lo que refuerza un uso prudente de esta información”*²⁵, razón por la cual se hace necesario trabajar baterías de indicadores, que permitan desde diferentes puntos de vista realizar el análisis de la situación y las medidas correctivas de ser necesario.

²⁵ DIPRES (2003) Guía Metodológica- Planificación Estratégica en los Servicios Públicos, Chile. Citado en ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005, p. 69.



Así mismo es necesario enfocar la comunicación de acuerdo a los interesados, si los resultados están orientados a la rendición de cuentas a la ciudadanía, su presentación exige en lo posible un componente educativo, un lenguaje sencillo y entendible, para que puedan cumplirse con las expectativas de dichos usuarios frente a la información suministrada.

Por su parte, los informes para la Alta Dirección o Gerencia, requiere una periodicidad frente a la presentación de informes, de modo tal que pueda dar una línea base para el análisis o una continuidad de los procesos para efectos de una acertada toma de decisiones.

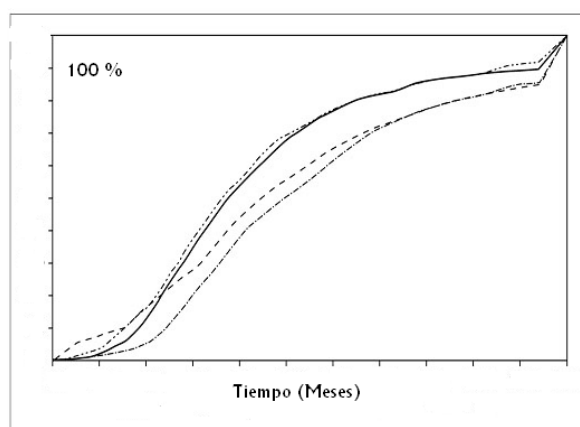
VI. INTERPRETACIÓN DE INDICADORES

¿CÓMO INTERPRETAR EL VALOR DE UN INDICADOR?

Una vez se lleve a cabo la evaluación del indicador es fundamental relacionar dicho resultado con la tendencia histórica que se presenta, como parámetro para la toma de decisiones y generación de acciones de tipo preventivo o correctivo según sea el caso. El análisis de la tendencia se puede clasificar en dos categorías, de la siguiente manera:²⁶

Tendencia a la maximización: Cuando el indicador tiene un comportamiento creciente, es decir va aumentando a medida que pasa el tiempo. Ejemplo: Indicadores relacionados con productividad, bienestar, percepción del cliente respecto de productos y servicios que se le ofrecen, imagen de la entidad.

Gráfico 6. Tendencia Máxima

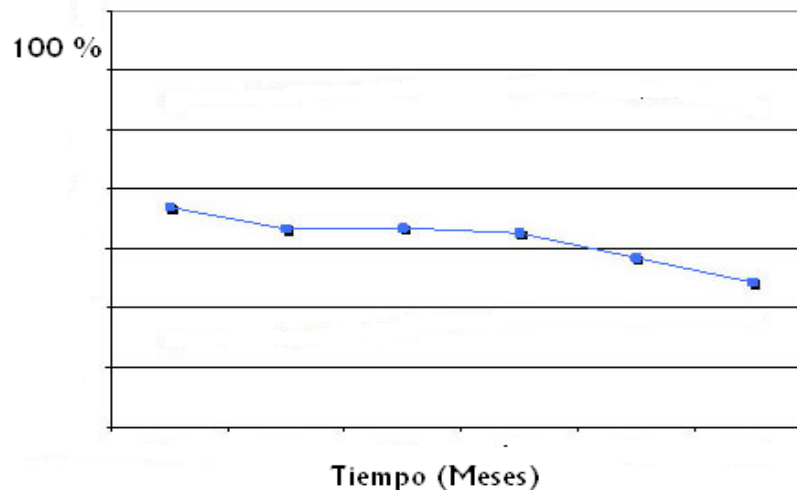


Fuente: DAFP

²⁶ BELTRÁN J., Jesús Mauricio. Indicadores de gestión. Herramientas para lograr la competitividad. 2003. 3R Editores. p. 47 a la 57.

Tendencia a la Minimización: Cuando el valor del indicador muestra un comportamiento que va disminuyendo con el tiempo. Ejemplo: Disminución de quejas y reclamos, disminución en accidentes de trabajo, disminución en pérdidas y desperdicios de insumos o papelería, disminución en consumos de energía, agua u otros servicios.

Gráfico 7. Tendencia Mínima



Fuente: DAFP

Estas tendencias deben llevar a preguntarse las razones y circunstancias de por qué se obtuvo ese nivel de resultado y si se encuentra fuera de los límites planteados al inicio de la construcción del indicador.

La evaluación que se realiza a partir de los resultados obtenidos, entrega insumos para los siguientes tipos de análisis²⁷:

- Revisar las metas que fueron definidas, estableciendo si estas fueron o no realistas.
- Priorizar la asignación de los recursos hacia determinados programas o productos, justificar la asignación de mayores recursos; disminuir o abandonar los programas o la provisión de determinados bienes y servicios por otras alternativas más eficientes y con el mismo grado de eficacia, son un ejemplo.

²⁷ ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005, pp. 60 y 61.

- No hay una medida única que demuestre por sí sola el desempeño de la institución. En general se requiere una combinación de ellas que permita demostrar la eficacia, eficiencia, calidad, economía con que se llegue a los productos o resultados.
- Las desviaciones entre los productos que se obtienen y los esperados (medidas de cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda, etc.). A partir de la interpretación de la evaluación del desempeño a nivel de eficacia es importante dar explicaciones por qué se producen las diferencias. Algunas posibles causas pueden ser:
 - Se sobre o subestimó la capacidad de proveer los bienes y servicios.
 - Hubo una mayor demanda por factores exógenos (capacidad de cubrir la demanda, no en focalización, ni cobertura, dado que previamente se definen los parámetros).

VII. DIFICULTADES EN EL USO DE INDICADORES

Las dificultades para definir y seleccionar indicadores adecuados resultan de dos causas básicas:

- Porque existe la tendencia a utilizar series de indicadores preelaborados sin un análisis previo de su utilidad.
- Por el uso indiscriminado de indicadores contruidos fuera del contexto de lo que se quiere evaluar.

Por lo tanto, si bien los indicadores son una herramienta indispensable en el proceso de evaluación, es preciso insistir sobre todo en el caso de los indicadores de tipo cuantitativo, que tanto en su estructura como en su operación inciden factores que pueden desdibujar los resultados, o bien dar lugar a sesgos en la interpretación, por lo tanto debe evitarse sobrevalorar su expresión numérica, ya que no son un fin en sí mismos y esta actitud puede derivar en que los indicadores se conviertan en obstáculos para el cambio.

En todo caso cuando la evaluación se apoye en indicadores, debe partirse del hecho de que una institución es un todo, compuesto de entorno (medio ambiente socioeconómico) e interno (estilos de dirección, sistemas de operación, disponibilidad de recursos, cultura organizacional), del cual el sistema de indicadores es solo un componente. Por tal razón las acciones preventivas o correctivas a que haya lugar, no pueden tomarse exclusivamente basados en indicadores, deben complementarse con un estudio de las condiciones generales que llevaron a un determinado resultado, con el fin de analizar la incidencia de fenómenos exógenos.

PRINCIPALES DIFICULTADES EN EL DESARROLLO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO. ESTUDIO REALIZADO POR LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE) EN 1994 EN LOS PAÍSES MIEMBROS

- La ausencia de objetivos pertinentes y medibles en materia de productos finales, de calidad y de eficacia.
- La ausencia de correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos, lo cual disminuye el valor como herramienta de gestión para evaluar los programas.
- La relativa inexperiencia de los funcionarios, tanto en el diseño como en la utilización de las medidas de desempeño.
- La ausencia de interés en la utilización de los altos funcionarios.
- La complejidad del trabajo consistente en integrar y sintetizar rápida y eficazmente las numerosas fuentes de los datos.
- Formulación de indicadores que dependen de acciones de terceros, dificultando la recolección de información y posterior análisis.

BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco; DINI, Marco; PÉREZ Roxana. Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial. Sevilla (España). 2008.

ARMIJO, Marianela; BONNEFOY, Juan Cristóbal. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Noviembre de 2005.

ARMIJO, Marianela. Planificación estratégica e indicadores de desempeño. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Santiago de Chile. Junio de 2011.

ARMIJO, Marianela. Taller: Indicadores de Desempeño. Oficina Nacional de Presupuesto. República Dominicana: Agosto de 2003.

BAHAMÓN L., José Hernando. Construcción de Indicadores de Gestión bajo el Enfoque de Sistemas. Universidad ICESI.

BARBOSA C., Octavio. Los Indicadores de Gestión y su Contexto. ESAP. Bogotá. 2000.

BELTRÁN J., Jesús Mauricio. Indicadores de Gestión Herramientas para lograr la Competitividad. 3R Editores. 1999.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. Bogotá.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP). Guía Metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá. 2009.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía para el Diseño de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión. 2002.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Guía de Diseño para Implementar el Sistema de Gestión de Calidad en la Gestión Pública. 2007

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Armonización Modelo Estándar de Control Interno MECI 1000: 2005 – Sistema de Gestión de la Calidad NTCGP 1000:2004 Entidades Públicas. 2007.



DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Manual de Implementación MECI 2ª Versión. 2009.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. (DAFP) e Icontec. Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP1000:2009. Bogotá. Diciembre de 2009.

DOMÍNGUEZ, Giraldo Gerardo. Indicadores de Gestión y Resultados. Biblioteca Jurídica Diké. Medellín. 2010.

FREEMAN, R.E. "Strategic Management: A Stakeholder Approach". 1984.

GUINART I. Joseph María. Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. 2003.

IHOBE Sociedad Pública Gestión Ambiental. Guía Indicadores Medioambientales para la Empresa. Ministerio Federal de Medio Ambiente, Bonn. Agencia Federal Medioambiental, Berlín. 1999.

MARCOS, Fernández Iván. El concepto de Desarrollo Sostenible. Disponible en: http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Desarrollo_Sustentable/El_Concepto_de_Desarrollo_Sostenible.

Memorias VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. 28-31 oct. 2003.

PACHECO, Juan Carlos. Indicadores Integrales de Gestión. 2002.

PARDO, M. Clara Inés. Evaluación del Desempeño Integral del Sector Transporte. Revista de Investigación de la Universidad de la Salle. Volumen 7. 2007.

PÉREZ J. Carlos Mario. Curso Índices de Gestión.

PLAN INTEGRAL DE DESARROLLO INSTITUCIONAL (PIDI) 2005-2014 Universidad Libre de Cali.

RINCÓN B., Rafael David. Los Indicadores de Gestión Organizacional. Artículo, Una Guía para su definición.

RÍOS, Giraldo Ricardo Mauricio. Seguimiento, Medición, Análisis y Mejora en los Sistemas de Gestión. Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec). Bogotá. 2008.

UNIVERSIDAD DEL QUINDÍO. Sistema Integrado de Gestión. Riesgos e Indicadores. 2011. http://portal.uniquindio.edu.co/dep/plandes/index.php?option=com_content&view=article&id=186&Itemid=61;#direccionamiento