



Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión

Coordinación Editorial - Redacción y Edición
Dirección de Control Interno
y Racionalización de Trámites

Diseño y Diagramación
Grupo de Comunicaciones Estratégicas

Departamento Administrativo de la Función Pública
Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia
Conmutador: 334 4080 / 86 - Fax: 341 0515
Web: www.funcionpublica.gov.co
e mail: webmaster@funcionpublica.gov.co
Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá D.C., Colombia.

Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión



Liliana Caballero Durán
Directora

Gustavo García Bate
Subdirector

María del Pilar García González
Directora Control Interno y
Racionalización de Trámites

Equipo de Trabajo
Miguel Antonio González
Arlington Fonseca Lemus

Tabla de Contenido

Presentación	7
Introducción	8
1. Evaluación de la Gestión Pública.....	10
A. Según el objeto de la evaluación	12
B. Según el propósito de la evaluación	13
C. Según los ejecutores de la evaluación	13
D. Según la etapa de intervención	14
2. Importancia de la Medición	17
3. Los Indicadores y el Modelo Estándar de Control Interno -MECI	21
4. Conceptualización	23
4.1. ¿Qué es un Indicador?	24
4.2. Funciones de un indicador	26
4.3. Características de los Indicadores	28
4.4. Beneficios de los Indicadores	29
5. Tipología de los Indicadores	31
5.1. Indicadores de eficiencia	34
Ejemplo	36
5.2. Indicadores de Eficacia	37
Ejemplo	39

5.3. Indicadores de Economía	40
Ejemplo	40
5.4. Indicadores de Calidad	42
Ejemplo	43
5.5. Indicadores de insumo (inputs)	45
5.6. Indicadores de Proceso	46
5.7. Indicadores de Producto	47
5.8. Indicadores de Resultado	48

6. Construcción de Indicadores 49

6.1. Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición	50
6.2. Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir	51
6.3. Definir el nombre del indicador y describir la fórmula de cálculo	52
6.4. Validar los indicadores aplicando criterios técnicos	55
6.5. Recopilación de datos y establecimiento de las fuentes de los datos o medios de verificación ...	57
6.6. Establecer las metas	57
6.7. Establecer supuestos	58
6.8. Monitoreo y evaluación	58
6.9. Comunicar e informar	58

7. Interpretación de los Indicadores 59

Glosario	62
Anexos	65
Bibliografía	66

Presentación

La acción gubernamental, como se encuentra planteada actualmente a nivel mundial, exige a las instituciones fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir sus planes, programas y proyectos. Estos mecanismos de evaluación a la gestión son comúnmente conocidos como indicadores y constituyen un elemento importante en la gerencia pública moderna, la cual se enfoca en lo que se denomina la “gestión pública orientada a resultados”.

Ahora bien, actualmente la noción de indicador se encuentra relacionada con el proceso de toma de decisiones, especialmente en temas relacionados con la planeación y el presupuesto de las entidades públicas. Por ello, es necesario 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 diferentes entidades y organismos del Estado.

Es de vital importancia entender que en el contexto actual, los ciudadanos y usuarios de los servicios del sector público son conscientes de su papel frente al desarrollo gubernamental a nivel tanto Nacional como Regional, por lo que cada vez y con mayor frecuencia se está al tanto de evaluar los resultados de una gestión frente a sus objetivos, metas y responsabilidades, determinando a su vez la cantidad, oportunidad y calidad de los servicios que reciben.

En este sentido, los indicadores de gestión cobran gran importancia para la mejora del desempeño institucional, debido a la capacidad de generar información objetiva en torno al avance de la ejecución de los diferentes planes, programas y proyectos. Sin embargo, el diseño e implementación de los mismos implican, en la mayoría de los casos, un desafío, dada la complejidad de las entidades que requieren emplearlos. En consecuencia el presente documento busca constituirse como una herramienta básica para entender su desarrollo, tomando como punto de partida la definición de medición, como marco general para su desarrollo conceptual.

Introducción

La gestión basada en procesos como enfoque para el desarrollo de las organizaciones, es determinada y promovida 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 y los vínculos entre los diferentes procesos que desarrollan las entidades. Cabe aclarar que estos vínculos o interacciones permiten crear valor para los usuarios o beneficiarios y de esta forma dar cumplimiento a la misión de cada una de estas.

Ahora bien, como parte esencial de dicha gestión, se detalla en el MECI y mediante el Módulo de Control de Planeación y Gestión en su componente de Dirección Estratégico, un apartado exclusivo sobre el tema de **Indicadores de Gestión**¹, donde se menciona el hecho que los indicadores son una forma clave de retroalimentar un proceso, de monitorear el avance o la ejecución de un proyecto y de los planes estratégicos, entre otros. Así mismo, estos indicadores permiten tener control adecuado sobre una situación dada, ya que su importancia radica en que es posible predecir y actuar con base en las tendencias positivas o negativas observadas en su desempeño global.

Por otra parte, la literatura especializada muestra diversas maneras de definir los indicadores y brinda algunas recomendaciones acerca para su aplicación y metodología. Luego de un análisis de dichos estudios, 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-, esta guía presenta un marco general para el uso y aplicación de indicadores que permita a las entidades facilitar su formulación, utilización, seguimiento y evaluación.

¹ Según la actualización realizada mediante el Decreto 943 del 2014, contenida en el Decreto 1083 de 2015 en su Capítulo 6 - Modelo Estándar De Control Interno (MECI). Artículo 2.2.21.6.1

Cabe aclarar que la metodología aquí sugerida se constituye como 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, unidades de medida y parámetros o metas frente a los cuales será más adecuada la medición de su gestión.

La guía consta de siete secciones adicionales a esta presentación. La primera, hace un acercamiento al tema de la evaluación de la Gestión Pública, la segunda presenta brevemente la importancia de la medición, la tercera introduce el concepto de indicador así como su utilidad y características, la cuarta el marco general para la definición de indicadores, la quinta incluye los pasos básicos para su formulación; la sexta una aproximación a la interpretación para en la séptima finalizar con un glosario de términos relacionados con el concepto.

1.

Evaluación de la Gestión Pública

Los indicadores son una herramienta ideal para la evaluación de gestión y por ello es importante precisar la conceptualización existente. Es de aclarar que la evaluación tanto desde el enfoque de los programas públicos como de la gestión, se introduce en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, “en la medida que ésta (la evaluación) persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones políticas-administrativas, información útil que permite resolver problemas concretos.”²

Por otra parte, al revisar la teoría especializada se pueden encontrar múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público. Cabe aclarar que para los efectos de esta cartilla se entenderá evaluación como la:

“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 institución”³.

Actualmente, junto con la prospectiva y la coordinación de las políticas públicas, la evaluación en sí misma, constituye uno de los pilares del Nuevo Modelo de Gestión Pública (NGP); este modelo además de encontrarse orientado a los resultados de la acción pública, también guarda un enfoque que busca flexibilizar las estructuras y los procesos logrando así una mayor competencia en el sector público.

² Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 9.

³ OCDE/PUMA (1998), *Best Practices Guidelines for Evaluation*. Policy Brief N°5. Paris

A sabiendas de 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 ámbitos⁴:



Según el objeto de la evaluación:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de programas públicos⁵
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y
- Evaluación del desempeño individual

⁴ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 10.

⁵ Se entenderá por evaluación de las políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de “política”, así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.), mientras que por evaluación de programas públicos se entenderá aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, sobre una realidad social. El uso de su información involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población específica que sirve. Tomado de Armijo (2011).

B. Según el propósito de la evaluación:

En términos generales, la evaluación está orientada a originar información para la toma de decisiones de asignación de recursos y/o la rendición de cuentas en diferentes ámbitos (resultados de las políticas públicas y/o los programas públicos).

- En el caso de la evaluación de políticas y programas, el principal objetivo es el mejoramiento en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados) y eficiencia desde el punto de vista de la economía de los medios utilizados.
- En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, se busca apoyar la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficiente y eficazmente sus procesos, así como facilitar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés.

C. Según los ejecutores de la evaluación:

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes a la entidad.
- Evaluación interna desarrollada por la propia entidad, ya sea por imposición de un ente externo o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

D. 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 pre-inversión y similares.
- **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 y 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, se determinaran claramente los propósitos u objetivos así como los recursos, usuarios y las metodologías, todos estos elementos indispensables para poder realizar el proceso en su; tal como se muestra en el siguiente cuadro un resumen cada tipo de evaluación posee un objetivo diferente y por ende la metodología también difiere.

Tabla 1⁶
Tipos de Evaluación y Metodologías

Ámbito de acción gubernamental	¿Qué se evalúa?	Metodologías/ Fuentes de datos
Planes y Estrategias Nacionales de Desarrollo	Cumplimiento de compromisos, prioridades nacionales.	Sistemas de Estadísticas Nacionales, encuestas, paneles de expertos y Evaluación de Impacto
Institucional (Ministerios), Entidades Publicas	Cumplimiento de metas de gestión y resultados finales. Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía.	Sistema de Indicadores de Desempeño Evaluación de programas (Marco lógico)
Programas Públicos	Resultados, gestión e impacto	Evaluación de programas públicos e inversiones(Ex post inversiones), Marco lógico
Inversiones	Rentabilidad Social Costo- Beneficio	Evaluación de inversiones Costo- Beneficio ex ante, ex post

⁶ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)*. P. 11.

La relación entre evaluación e indicadores es evidente si se tiene en cuenta que para la evaluación del cumplimiento de metas de gestión y resultados de las entidades públicas en sus diferentes niveles (Nacional, Regional, Local), se usan los **indicadores de desempeño**, los cuales tienen el propósito de evaluar la gestión, el uso de los recursos y en general el desarrollo óptimo de las entidades en busca de fines mayores gubernamentales.

Para el caso puntual de este documento se aborda lo relacionado con la evaluación del **cumplimiento de metas de gestión y resultados de las entidades**, 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 profundizar en conceptos y herramientas adicionales a las que se presentan en esta guía.

2. Importancia de la Medición

La importancia del control de gestión sobre los programas, planes y proyectos se sustenta en los recursos limitados de las entidades y en el reconocimiento del derecho que poseen los ciudadanos y usuarios de los bienes y servicios públicos a conocer sobre el fin último y el impacto de dichos recursos.

Por otro lado, es preciso aclarar que en muchas ocasiones los resultados que se obtienen de la ejecución de los programas, planes y proyectos, deben medirse en los diferentes momentos o etapas de su desarrollo, a fin de que los resultados obtenidos a través de la medición permitan mejorar la planificación, entender con mayor precisión las oportunidades de mejora de determinados procesos y analizar el desempeño de las acciones, logrando tomar decisiones con mayor certeza y confiabilidad.

¿Es necesario medirlo todo?

No todo lo que importa puede ser contado, ni todo lo que puede ser contado importa (Albert Einstein)

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

Es evidente que en muchas ocasiones las entidades están obsesionadas con medirlo todo, ¿la razón?: se desea evitar la incertidumbre y por ende garantizar la seguridad. Sin embargo, aunque esta práctica de medir pudiese resultar cómoda, trae consigo una trampa: en la mayoría de los casos se está midiendo lo que es sencillo de medir pero no precisamente lo más significativo, entre otras cosas porque se desconoce el cómo medirlo. Por ello, es necesario tener en cuenta estas premisas antes de decidir sobre que medir y por ende cuáles indicadores utilizar:

- Evitar el diseño de indicadores que inducen a resultados no esperados o incentivos perversos. Ejemplo: N° de comparendos/N° de conductores⁷.
- Evitar medir atendiendo el criterio de “quedar bien”. Ejemplo: Numero de planes ejecutados/Número de planes programados.
- Medir no garantiza el éxito de una actividad sino que por el contrario evidencia los aspectos a reformar de aquellos que hemos decidido monitorear.
- La esencia y existencia de un indicador sólo se debe dar y justificarse si éste sirve para la toma de decisiones.

⁷ Si se mantiene el número de conductores fijos, es inevitable que para un buen resultado del indicador debe aumentar el número de comparendos, lo que se conoce como incentivo perverso.

En consecuencia una adecuada medición debe ser **(i)Pertinente**, esto significa que las mediciones que se lleven a cabo sean relevantes y útiles en el tiempo para facilitar las decisiones que serán tomadas sobre la base de tales mediciones; **(ii) Precisa**, debe reflejar fielmente la magnitud que se quiere analizar, lo cual puede conseguirse a través de una buena definición de las características de las unidades a medir y una 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 suministrada⁸.

⁸ Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2005). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*. Bogotá. P. 12

3.

Los Indicadores y el Modelo Estándar de Control Interno - MECI

Tal como se mencionó en la introducción, los indicadores constituyen un elemento fundamental en el MECI, al punto tal que se incorporan en la actualización del mismo, según Decreto 943 del 2014 contenido en el Título veintiuno, Capítulo seis como un elemento dentro del Módulo de Planeación y Gestión; la importancia de la medición parte del entendido que existe un vínculo entre ésta y la planeación estratégica o planeación institucional.

Es preciso tener en cuenta que el proceso de Direccionamiento Estratégico juega un papel fundamental en la tarea de diseñar los indicadores ya que es a partir de éste y teniendo en cuenta los objetivos y resultados de los procesos, como la caracterización de los mismos logra llevar a buen término la misma. Así mismo, la medición periódica de los indicadores “permite establecer el grado de avance o logro de los objetivos trazados y de los resultados esperados del proceso, en relación con los productos y servicios que éste genera para la ciudadanía o para las partes interesadas de la entidad”⁹.

Finalmente, es importante mencionar que para trabajar con los indicadores es preciso establecer todo un sistema que comience desde la adecuada comprensión del objetivo o de las características de los procesos hasta la toma de decisiones apropiadas para fortalecer, mejorar y en los casos que sea posible innovar respecto a los planes, programas, proyectos y procesos de los cuales dan cuenta.

Tal como se menciona en el –Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014–, los indicadores que engloben fácilmente el desempeño general de la entidad deben recibir la mayor prioridad. La cantidad de indicadores dependerá entonces del tipo de entidad, de sus necesidades y características específicas de control, de tal manera que no necesariamente se requiere establecer un gran número de indicadores, al contrario lo importante es construirlos de tal manera que generen información suficiente para la toma de decisiones.

⁹ Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2014). *Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014*. Bogotá. P. 51, originado de acuerdo a la actualización realizada mediante el Decreto 943 del 2014, contenida en el Decreto 1083 de 2015 en su Capítulo 6 - Modelo Estándar De Control Interno (MECI). Artículo 2.2.21.6.1

4. Conceptualización

Tal como se especificó en el capítulo I de la presente guía, la metodología que se plantea tiene que ver con el cumplimiento de metas de gestión y resultados de las instituciones, haciendo uso de indicadores de desempeño o de gestión.

4.1. ¿Qué es un Indicador?

Es una representación (cuantitativa preferiblemente) establecida mediante la relación entre dos o más variables, a partir de la cual se registra, procesa y presenta información relevante con el fin de medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo de tiempo determinado, ésta debe ser verificable objetivamente, la cual al ser comparada con algún nivel de referencia (denominada línea base) puede estar señalando una desviación sobre la cual se pueden implementar acciones correctivas o preventivas según el caso¹⁰.

¹⁰ Concepto generado de varias referencias: Departamento Administrativo Nacional de Planeación – DNP. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores*. Bogotá. Hernández, G. (2014). *Índices de gestión en una empresa del sector público: El caso SENA*. Bogotá. Institución Universitaria de Envigado. (2008). *Indicadores de Gestión*. Envigado.

Es de precisar que los indicadores tienen sentido si se enmarcan en una visión estratégica de la organización, con políticas claras que le den sentido a los resultados y con significados compartidos que permitan asumir cursos de acción acordes con los parámetros de referencia que se estén empleando¹¹. En general al establecer un sistema de indicadores se debe involucrar tanto los procesos operativos como los estratégicos, teniendo en cuenta la Misión, la Visión y los Objetivos Estratégicos de la entidad.

¡A tener en cuenta!

Es preciso aclarar la diferencia entre un simple dato y el término indicador como tal, antes de continuar con la conceptualización. Para esta diferenciación se establece que un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado, mientras que la medición sobre un dato sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola. Por ejemplo, “número de desempleados” es un dato sobre el cual no puede establecerse un juicio de valor, mientras que la “tasa de desempleo” es un indicador que nos da cuenta del carácter positivo o negativo de una situación¹², que para el caso colombiano debería presentar una tendencia descendente para ser considerado positivo, teniendo en cuenta la política de gobierno del país.

¹¹ Hernández, G. (2014). *Índices de gestión en una empresa del sector público: El caso SENA*. Bogotá. P. 1

¹² *Ibidem*.

4.2. Funciones de un indicador

Desde la posición de las funciones que tiene el indicador se pueden señalar dos¹³:

I. Función Descriptiva que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca en un periodo determinado comparado con otro periodo.

II. Función Valorativa que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio).

Por otra parte y dado que esta guía se enfoca en el ámbito de la medición del sector público, se puede concretar que los indicadores de desempeño se pueden aplicar a todo el proceso de gestión, tal como puede apreciarse en el siguiente diagrama.

¹³ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 56.

Diagrama 1¹⁴
Ejemplo de un Proceso de Gestión



En este sentido, los indicadores se convierten en uno de los elementos centrales de evaluación de las diferentes actividades planteadas dentro de un proceso específico, desarrolladas por las entidades, ya que permiten, dada su naturaleza, la comparación al interior de la organización (Referenciación interna) o al exterior de la misma (Referenciación externa colectiva) desde el sector donde se desenvuelve.

Es de vital importancia mencionar que cualquier indicador deberá estar orientado a “medir aquellos aspectos clave” o factores críticos en los cuales la institución se encuentra interesada en realizar seguimiento y evaluación. Esta situación trae de forma implícita la necesidad de establecer adecuadamente los objetivos estratégicos de la entidad, realizando una identificación clara de aquellas variables que sean relevantes y que se relacionen con los productos estratégicos y los efectos esperados.

La relación entre los objetivos y los indicadores, se evidencia en cuanto son estos primeros quienes simbolizan lo que se espera alcanzar como desempeño, mientras que los segundos identifican lo que será medido, más no cuánto ni en qué dirección, es decir los indicadores sirven de aviso, al entregar información respecto del cómo se está progresando respecto de los objetivos.

¹⁴ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 57.

4.3. Características de los Indicadores

Los indicadores deben satisfacer, en la medida de lo posible, todas las siguientes características.

Tabla 2¹⁵
Características Principales de los Indicadores

Características	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución.
Independencia	No condicionado a factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costo razonable.
Confiabilidad	Digno de confianza independiente de quién realice la medición.
Simplicidad	Debe 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 al interior de la organización.
Disponibilidad	Los datos básicos para la construcción del indicador deben ser de fácil obtención sin restricciones de ningún tipo.
Sensibilidad	El indicador debe ser capaz de poder identificar los distintos cambios de las variables a través del tiempo.

¹⁵ Adaptado de lo expuesto en: National Center for Public Productivity, Rutgers University(1997). A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government y el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996). Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos. Santiago, Chile.

4.4. Beneficios de los Indicadores

Para el sector Público el tema de la medición cobra una importancia mayor en la medida en que, a diferencia del sector privado, los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requieren determinar con mayor precisión el nivel de su desempeño, dada la complejidad, diversidad de productos y/o servicios que ofrecen, así como la multiplicidad de usuarios, entre otros aspectos.

Por otra parte, las entidades públicas no cuentan con el “bottom line”¹⁶ que poseen las instituciones privadas, en efecto, “la justificación de la existencia de cualquier entidad pública, está dada por un mandato legal, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios, sin establecer muy claramente cuál es el resultado esperado”¹⁷.

Ahora bien, algunos de los beneficios de adelantar procesos de medición en las entidades, son los siguientes:

- 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.

¹⁶ Se refiere a la utilidad neta de la empresa o de las ganancias por acción (UPA)

¹⁷ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 58.

- 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 individuales¹⁸.

Éstos son algunos de los beneficios y ventajas de utilizar de forma adecuada los indicadores de gestión, por ello de aquí en adelante la guía se concentrará en cómo realizar la labor de identificación, construcción y análisis de los indicadores correctamente.

¹⁸ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 58.

5.

Tipología de los Indicadores

Es necesario precisar que desde diferentes metodologías se plantean diversas clasificaciones; como la que hace la CEPAL, en la que clasifica los indicadores, como aquellos que entregan información del desempeño desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos y aquellos que se elaboran desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones, como lo son los de eficiencia, eficacia, calidad y economía¹⁹.

De esta división surgen las siguientes subdivisiones a saber:

a. Indicadores que entregan información de los resultados desde punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos, abarcando los indicadores de:

- Insumos (Inputs)
- Procesos o actividades
- Productos (outputs)
- Resultados finales (outcomes)

b. Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de:

- Eficiencia
- Eficacia
- Calidad
- Economía²⁰

¹⁹ Armijo, M. (2012) *Planificación Estratégica y Políticas Públicas: Lineamientos metodológicos para la construcción de indicadores de desempeño*. Quito: CEPAL.

²⁰ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 59

Por otro lado, según la clasificación establecida por el DANE en la actualidad, los indicadores se agrupan en tres tipos:

- **Gestión:** cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante de la etapa de implementación.
- **Producto:** cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
- **Efecto:** mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos²¹.

Como se evidencia en lo anterior, dentro de cada forma de clasificación se agrupan una serie de indicadores que permiten atender a los objetivos de los programas, planes y proyectos establecidos por la entidad, sobre los cuales se puede realizar una evaluación de su desempeño con relación a los efectos y al impacto, lo que no significa que cada clasificación o tipología guarde una estructura rígida, sino que los diferentes indicadores pueden ser utilizados y agrupados de formas diferentes según el tipo de medición que se desee realizar.

Tal como se observa, la clasificación del DANE se asemeja a la estipulada por la CEPAL, solo que esta última se encuentra más desagregada, pero para efectos de esta guía se utiliza la de la CEPAL, debido a su facilidad para resumir los diferentes indicadores que se estimen en una entidad.

²¹ Departamento Administrativo Nacional de Planeación –DNP. (2009). *Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores*. Bogotá.

5.1. Indicadores de eficiencia

Este tipo de indicadores pretenden medir la relación existente entre el **avance en el logro** de un determinado objetivo y **los recursos empleados** para la consecución del mismo. Así las cosas, la medición del logro se puede contrastar con la cuantificación de los diferentes costos en los que se puede incurrir en su cumplimiento, no solo los monetarios, sino también los temporales y los relacionados con el uso del recurso humano, entre otros.

Básicamente, en términos económicos, este tipo de indicadores se refieren a la consecución y el aprovechamiento de los insumos que deben ser adquiridos en una escala de tiempo oportuno, al mejor costo posible, la cantidad adecuada y con una calidad aceptable. Un caso puntual de esto es relacionar los recursos disponibles con las metas establecidas dentro de un programa específico, así, **cuándo la relación entre el logro a evaluar y un recurso cualquiera sea mayor, mayor será la eficiencia con la que se ha ejecutado el proceso**, es decir, existe una mayor productividad en el uso y administración de los recursos.

Por otro lado, si la medición se hace **relacionando el costo total de ejercer una actividad** (producción, prestación de servicios, etc.) **con el número de logros**, entre **menor sea la razón mejor será la eficiencia del proceso**.

Tabla 3²²
Ejemplos de Indicadores de Eficiencia

Eficiencia/ Producto Medio	Eficiencia/Costos Medios
(Número de inspecciones/número de inspeccionados en el periodo evaluado).	Costo total programa becas/número de beneficiarios.
Número de expedientes resueltos por semestre/ dotación de personal en la tarea.	Costo total inspecciones/total de inspecciones.
Tasa de variación de casos ingresados por juez respecto del periodo anterior.	Costo de un servicio en relación al número de usuarios.
Tasa de congestión (número de casos registrados en el Año + pendientes inicio período) / asuntos resueltos en el año.	Tasa de variación anual del costo de mantenimiento.

²² Tomado de: Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 67

Ejemplo

Se conoce por estudios recientes que un servidor dispuesto para la atención al usuario puede atender en promedio 400 usuarios al mes. Ahora bien, se desea determinar qué tan eficiente es el servicio de atención al ciudadano en cierta entidad, para lo cual se cuenta con el número promedio de usuarios atendidos en el área de atención al ciudadano durante el último mes, los cuales ascienden a 2136 usuarios, estos fueron atendidos por alguno de los cinco servidores dispuestos en el área de atención al ciudadano.

$$I = \frac{\text{Usuarios atendidos}}{\text{Número de Servidores}}$$

$$I = \frac{2136}{5}$$

$$I = 427 \text{ usuarios por asesor}$$

Lo que indica que cada asesor de atención al ciudadano de la entidad referida atendió en promedio 427 casos durante el último mes, lo que ubica a esta área evaluada en un nivel de eficiencia superior, teniendo en cuenta la información inicial que proporcionaba a cada servidor en 400 usuarios promedio mensual.

Interpretación: el servicio de atención al ciudadano se encuentra en un nivel alto de eficiencia, ya que supera el histórico registrado por servidor (27 casos por encima del promedio mensual).

5.2. Indicadores de Eficacia

Los indicadores de eficacia, buscan determinar si el cumplimiento de un objetivo específico es coherente con la meta establecida previamente. En este sentido, este tipo de indicadores no consideran la productividad del uso de los recursos disponibles con los que se cuenta para la consecución de los logros, se concentran en establecer el cumplimiento de los diferentes planes y programas de cualquier entidad, por lo que facilita la medición del grado en el que una meta ha sido cumplida teniendo en cuenta los plazos y las demás disposiciones estipuladas.

Ahora bien las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren los objetivos de una entidad a saber son: *cobertura, focalización y la capacidad de cubrir la demanda*.²³

*En ese sentido, la **cobertura** es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece, una institución pública son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones, es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.*

*La **focalización** se relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecido. Este indicador permite verificar si los usuarios reales a los que se está cubriendo coinciden con la población objetivo.*

*La **capacidad de cubrir la demanda**, es una medición más restringida que la de cobertura y focalización, debido a que independientemente de cuál sea la "demanda potencial", sólo dice que parte de la demanda real que se enfrenta está siendo satisfecha en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.*

²³ Tomado de Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 64-65

A continuación se muestra unos breves ejemplos de estos indicadores:

Tabla 4²⁴
Ejemplos de indicadores de eficacia

Número de desempleados capacitados / Total de desempleados inscritos en Sistema de Reconversión Laboral en un periodo determinado.
Porcentaje de edificios pertenecientes a la autoridad local accesibles para discapacitados.
Porcentaje de personal de minorías étnicas en la organización con respecto al porcentaje de minorías étnicas de la región.
Número de beneficiarios/ universo de beneficiarios.
Porcentaje de alumnos que desertan del programa en el año actual en comparación con el año anterior.
Porcentaje de egresados exitosos de los alumnos del programa en el año actual en comparación con el año anterior.
Porcentaje de alumnos que desertan del programa en el año actual en comparación con el año anterior.

²⁴ Tomado de Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 66

Ejemplo

El Ministerio de Vivienda, desea saber cuántos de los subsidios otorgados para vivienda fueron entregados para vivienda de interés social (VIS) durante el año 2004. Al finalizar el año se hizo un inventario y se encontró que efectivamente se entregaron 6 500 subsidios, de los cuales 5 220 fueron entregados en el segmento VIS. El indicador de eficacia es²⁵:

$$IE = \frac{\text{Subsidios entregados para VIS}}{\text{Total subsidios otorgados}} * 100$$

$$IE = \frac{5220}{6500} * 100$$

$$IE = 80,3\%$$

Un 80.3%, del total de subsidios se empleó para la VIS.

²⁵ Ejemplo recuperado de: Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2005). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. Bogotá.

5.3. Indicadores de Economía

Los indicadores de economía permiten medir la capacidad de las entidades para producir, administrar, focalizar y destinar los recursos financieros disponibles de la forma más conveniente y adecuada, atendiendo a los requerimientos de los distintos programas en pro de cumplir con los objetivos planteados. Un grupo importante de indicadores de economía es aquellos que relacionan el valor de los recursos financieros empleados en la provisión de bienes y servicios con los gastos administrativos incurridos por la entidad.

Ejemplo

Una entidad desea establecer la capacidad de autofinanciamiento, es decir del monto total de las fuentes de financiamiento con el que cuenta para ejecutar un programa, proviene del aporte realizado por la empresa privada, al realizar la relación se determina que el monto total de inversión es de \$60.000.000 y se han recibido aportes de la empresa privada por valor de \$36.000.0000.

$$I = \frac{\text{Aporte de Empresa Privada}}{\text{Monto Total de Inversión}} * 100$$

$$I = \frac{36.000.000}{60.000.000} * 100$$

$$I = 60\%$$

Interpretación: el 60% del monto total de inversión del programa específico proviene de los aportes realizados por la empresa privada, lo que indica el 40% del total de la inversión para el proyecto proviene del autofinanciamiento.

Fuente: Elaboración Propia

En esa misma entidad se determinó que debido a errores en los contratos en relación al año pasado, se pasó de gastar \$120.000.000 a \$165.000.000.

Por ende se determina que el aumento de costos por errores en los contratos fue de:

$$\begin{aligned} I &= \frac{\text{Gastos actuales} - \text{Gastos anteriores}}{\text{Gastos anteriores}} * 100 \\ I &= \frac{\$165.000.000 - \$120.000.000}{\$120.000.000} * 100 \\ I &= 37,5\% \end{aligned}$$

Se concluye entonces que los costos por errores en los contratos en relación al año inmediatamente anterior aumentaron en un 37.5%

Fuente: Elaboración Propia

A continuación se muestra unos breves ejemplos de estos indicadores:

Tabla 5²⁶
Ejemplos de indicadores de Economía

Indicador
Variación en los costos por errores en contratos (Procesos).
Dinero gastado a través del sistema informatizado de compras / Dinero total de las compras (Procesos).
Ahorros realizados en contratos y propuestas a partir del uso de técnicas de innovación de compras.
Porcentaje de recursos privados obtenidos respecto del gasto total en Museos Nacionales y Museos Regionales y/o Especializados.

²⁶ Tomado de: Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 68

5.4. Indicadores de Calidad

Estos indicadores buscan medir aspectos relacionados con la capacidad de la entidad para atender a las necesidades y demandas de sus usuarios bajo preceptos de rapidez e inmediatez a la hora de prestar los bienes o servicios que ofrece.

La calidad puede ser medida directamente sobre el bien o el servicio ofrecido por la entidad, evaluando aspectos como las características y atributos fundamentales del mismo, o sobre el grado de satisfacción del usuario, resaltando aspectos relacionados con la cortesía en la prestación del servicio, la continuidad, el cumplimiento en las entregas, etc. Este último aspecto indica que una de las formas de desarrollar indicadores de calidad para cualquier entidad es a través de las encuestas y sondeos de opinión, realizadas directamente a los usuarios y demandante, así como la revisión directa de las opiniones y sugerencias que éstos realicen a la entidad a través de los buzones destinados para estas actividades. Igualmente, se acostumbra a realizar las pruebas de calidad al bien producido por el programa con el fin de determinar si se encuentra dentro de los estándares establecidos legalmente.

Ejemplo

Una determinada entidad está interesada en conocer qué porcentaje de los reportes de sus usuarios declara estar satisfechos con el servicio prestado de un total de 350 encuestados, encontrando que tan sólo 65 de ellos declararon estar satisfecho con la comodidad y cordialidad de la atención.

$$I = \frac{\text{Número Usuarios Satisfechos}}{\text{Total Usuarios Encuestados}} * 100$$

$$I = \frac{65}{350} * 100$$

$$I = 18,57\%$$

Interpretación: el porcentaje de usuarios satisfechos con la atención durante la prestación del servicio en la entidad es de 18.57%, lo que representa el grado de calidad de la atención al usuario en esta entidad.

Fuente: Elaboración Propia

A continuación se muestra unos breves ejemplos de estos indicadores, subdivididos en cuatro categorías: Oportunidad, Accesibilidad, Percepción de Usuarios y Precisión.

Tabla 6²⁷
Ejemplos de indicadores de Calidad

Oportunidad	Accesibilidad	Percepción de Usuarios	Precisión
Porcentaje del total de respuestas a los parlamentarios dentro de los plazos acordados.	Número de localidades cubiertas por atenciones móviles frente al total de localidades.	Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes del mismo.	Porcentaje del total de contratos con uno o más errores encontrados por revisiones externas.
Número de intervenciones con retraso/ Número de intervenciones totales.	Porcentaje de Población con necesidades especiales que son miembros activos de la biblioteca.	Número de usuarios satisfechos con el trato en la atención/ Total usuarios.	Número de fallas reales/ Fallas programadas.

²⁷ Tomado de: Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 68

5.5. Indicadores de insumo (inputs)

Este indicador hace parte de la dimensión desde el proceso si se le desea llamar “de producción”, se refieren al manejo de los recursos con los que cuenta una entidad para adelantar un proceso, y van desde el capital físico y financiero hasta los referentes al talento humano. Generalmente son empleados para establecer la cantidad de recursos necesarios para la producción y el consiguiente cumplimiento del objetivo.

A continuación se muestra unos breves ejemplos de estos indicadores.

Tabla 7
Ejemplos de indicadores de Insumo

Cantidad de Trabajo utilizadas
Porcentaje de equipos disponibles para la puesta en marcha de un proceso determinado.
Variación de los recursos, llámese capital físico, financiero, etc.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes elaborados por el DANE y la CEPAL.

5.6. Indicadores de Proceso

Este tipo de indicadores permite realizar el seguimiento a cada etapa programada dentro de la administración de las actividades que permiten ejecutar y adelantar el que habíamos denominado proceso de “producción” de los diferentes bienes o servicios ofrecidos por la entidad, por lo cual permite medir el desempeño de la función administrativa a las etapas del proceso generador del producto.

A continuación se muestra unos breves ejemplos de estos indicadores.

Tabla 8
Ejemplos de indicadores de Procesos

Procesos de Compra	Días promedio de demora del proceso de compra.
Proceso Tecnológico	Número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes elaborados por el DANE y la CEPAL.

5.7. Indicadores de Producto

Permite medir el impacto que puede llegar a tener el desarrollo de un determinado programa dentro de un grupo social de incidencia ya sea a corto, mediano o largo plazo, a través de la medición de la cantidad de bienes o servicios producidos por una entidad. Es decir, muestra de manera cuantitativa los bienes y servicios producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental²⁸

Tabla 9
Ejemplos de indicadores de Producto

Número de Vacunaciones realizadas durante la vigencia en curso.
Número de kilómetros construidos a la fecha según la programación
Número de viviendas de interés social construidas y entregadas a la fecha según programación

Fuente: Elaboración propia a partir de informes elaborados por el DANE y la CEPAL.

²⁸ Tomado de: Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 60

5.8. Indicadores de Resultado

Estos indicadores detallan propiamente los efectos reales del accionar de una entidad a través de programas, proyectos, etc., sobre la sociedad o sus usuarios. Algunos autores realizan una subdivisión entre los resultados intermedios y los finales; en el primer caso se abordan los efectos que presentan los usuarios en su comportamiento cuando ya han recibido el producto o servicio por parte de la entidad, mientras que en el segundo caso se busca establecer si ha habido cambios respecto a la situación inicial de los usuarios objetos de valoración que obedezcan únicamente a la entrega de los bienes o servicios.

Tabla 10
Ejemplos de indicadores de Resultado

Resultado Intermedio	Resultado Final
Alumnos egresados del nivel de enseñanza media.	Incremento en el nivel de alfabetización urbana.
Porcentaje de vivienda que cumplen con los estándares de calidad mínimos establecidos.	Disminución del déficit habitacional.
Porcentaje de niños menores a 5 años vacunados.	Nivel de nutrición.
Porcentaje de niños inscritos en educación primaria, en escuelas públicas.	Nivel de la calidad de la educación pública.

Fuente: Elaboración propia a partir de informes elaborados por el DANE y la CEPAL.

6.

Construcción de Indicadores

El uso y aplicación de indicadores se relaciona estrechamente con el proceso de planeación de las entidades públicas. Ahora bien, aunque los pasos a seguir para la construcción adecuada de los indicadores puede ser diversa según la metodología que se aplique, existen algunos considerados básicos que garantizan un tratamiento adecuado de la información disponible y que facilitarán la obtención de indicadores coherentes y prácticos atendiendo a los objetivos de medición especificados, los cuales se enuncian a continuación²⁹.

6.1. Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición

Antes de construir cualquier tipo de indicador, es absolutamente necesario tener claridad sobre las definiciones estratégicas básicas de la organización: Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, Estrategias y Plan de Acción, así como el haber realizado una planificación estratégica que le permitirá servir de eje rector durante el desarrollo de los objetivos de los programas establecidos por la entidad y en consecuencia de los indicadores evaluadores del progreso y el avance de la gestión.

Recordemos que anteriormente se mencionó la importancia del proceso de Direccionamiento Estratégico, así como de los objetivos y resultados de los procesos, dado que cualquier indicador debe responder al cumplimiento del plan rector de la entidad, permitiéndonos estar al tanto del grado de cumplimiento de esos objetivos previamente definidos.

²⁹ Los pasos aquí explicados han sido tomados de Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

6.2. Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir

Los indicadores de gestión en una entidad se encuentran presentes en todo el desarrollo del sistema de control de gestión, y como tal, contribuyen a los tres niveles de decisiones de la planificación, a saber: estratégica, de control de gestión y operativa. Desde esta perspectiva los indicadores son los elementos fundamentales para la toma de decisiones directivas y de esta manera permiten analizar el comportamiento de las variables claves y estratégicas de la entidad como tal.

A la pregunta si todas las áreas deben contar con indicadores, se debe responder previamente ¿cómo el área evaluada influye en el cumplimiento de la misión? para de esta manera pasar a establecer ¿cuál es el objetivo del área o proceso?, es decir identificar claramente el aporte del área a la definición de las orientaciones básicas del accionar de la entidad.

¿Cuántos indicadores construir y de qué tipo?

Para dar respuesta a este interrogante tenemos que:

- Los indicadores deben informar sobre las diferentes áreas de la organización: estratégica, gestión y operacional.
- El número de indicadores debe limitarse a una cantidad que apunte a lo esencial y que ayude a captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.
- Los indicadores deben facilitar el conocimiento del desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los posibles cuellos de botella, las demoras y tiempo de espera así como el ciclo de maduración del servicio (tiempo de resolución desde el inicio de un trámite hasta su resolución).
- La organización debe ser capaz de utilizar y controlar el número de indicadores construidos. Mucha cantidad de información puede volverse en contra de los propios usuarios de dicha información.
- Los indicadores deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales.³⁰

³⁰ Tomado de Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 78- 79

6.3. Definir el nombre del indicador y describir la fórmula de cálculo

Una vez definidos los aspectos relevantes que deben ser medidos, los ámbitos y dimensiones, se deben construir cada uno de los indicadores. En esta fase debe establecerse el nombre del indicador y desarrollar las fórmulas que permitirán calcular los algoritmos que darán los valores obtenidos por el indicador³¹.

Ahora bien, al igual que los objetivos, todo indicador debe mantener una estructura coherente. Esta se compone de dos elementos: i) el objeto a cuantificar y ii) la condición deseada del objeto³². Adicionalmente, puede incluirse un tercer componente que incorpore elementos descriptivos³³.

Claves para la formulación y nombre del indicador³⁴

- Debe ser claro, preciso y auto explicativo.
- Que cualquier persona entienda qué se mide con ese indicador.
- Si se usan siglas o aspectos técnicos, deben definirse en una nota explicativa.
- El nombre del indicador debe permitir identificar si su evolución será ascendente o descendente.

³¹ *Ibid.* P. 80.

³² Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2009). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*. Bogotá

³³ Para el caso del indicador esta tercera parte no es indispensable y depende de la necesidad de tener una medición más precisa

³⁴ Tomado de ARMILJO, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 81

Diagrama 2³⁵
Ejemplos Estructura del Indicador



³⁵ Tomado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. [2009]. *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*. Bogotá. P. 13.

La relación formal entre cada una de las variables incluidas en el cálculo debe ser coherente con lo que se busca medir y que se ha estipulado en el nombre del indicador, por lo que pueden denotar una relación de participación, un porcentaje, un número índice, una razón, etc.

Los tipos de fórmulas más utilizadas en la construcción de indicadores:

- Porcentaje
- Tasa de variación
- Razón o promedio
- Índices

Consejos para la formulación del indicador

- a) Se toma el verbo y el sujeto del objetivo.
- b) Se invierte su orden y el verbo se conjuga en participio.
- c) Se incluyen elementos de la fase descriptiva del objetivo que den cuenta de la localización, periodo de tiempo o incluso el nombre específico de la intervención pública asociada.
- d) No se deben incluir elementos cuantitativos del objetivo, ya que estos únicamente sirven como referencia para identificar la meta o el valor objetivo del indicador en el tiempo.

Ejemplo:

- a) Construir (verbo) 35 kilómetros de red vial nacional (sujeto)
- b) Kilómetros de red vial nacional + construidos
- c) Kilómetros de red vial nacional + construidos + En Santander

Este indicador se puede transformar si se divide por el total de Kilómetros de red vial nacional objetivo y se multiplica por 100 esta fracción, tal como se muestra a continuación.

$$\left(\text{Kilómetros de red vial nacional + construidos + En Santander} / \text{Total de Kilómetros de red vial nacional + construidos + Objetivos + En Santander} \right) * 100$$

6.4. Validar los indicadores aplicando criterios técnicos

Lo que se busca en este paso es garantizar la obtención de indicadores balanceados, que además de cumplir con los requerimientos técnicos establecidos se conviertan en una herramienta de información útil para todos los que lo utilicen. Según lo citado en el informe sobre planificación estratégica de la CEPAL, los criterios para seleccionar los indicadores del sistema de medición, son los siguientes:

- Estar vinculados a la misión
- Medir resultados intermedios y finales
- Los datos deben ser válidos y confiables
- Tener identificados a los responsables por su cumplimiento
- Estar dirigidos a prioridades que reflejen una gestión integrada (ámbito de eficiencia, eficacia, calidad, economía).
- Útil para el personal, clientes internos y externos, interesados, entre otros.

Tabla 11³⁶
Criterios para selección de indicadores.

Criterio de selección	Pregunta a tener en cuenta	Objetivo
Pertinencia	¿El indicador expresa qué se quiere medir de forma clara y precisa?	Busca que el indicador permita describir la situación o fenómeno determinado, objeto de la acción.
Funcionalidad	¿El indicador es monitoreable?	Verifica que el indicador sea medible, operable y sensible a los cambios registrados en la situación inicial.
Disponibilidad	¿La información del indicador está disponible?	Los indicadores deben ser contruidos a partir de variables sobre las cuales exista información estadística de tal manera que puedan ser consultados cuando sea necesario.
Confiabilidad	¿De dónde provienen los datos?	Los datos deben ser medidos siempre bajo ciertos estándares y la información requerida debe poseer atributos de calidad estadística.
Utilidad	¿El indicador es relevante con lo que se quiere medir?	Que los resultados y análisis permitan tomar decisiones.

³⁶ Tabla tomada de: Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2009). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*.

6.5. Recopilación de datos y establecimiento de las fuentes de los datos o medios de verificación

Para este ítem, es necesario identificar las fuentes de información confiables para las variables definidas previamente dentro de la relación formal del indicador, asimismo, se deben establecer los procedimientos propicios para la recolección y manejo de la información, lo que lleva a determinar si la información se obtendrá de fuentes primarias o secundarias, a través de instituciones de recopilación de información estadística, información contable, encuestas o sondeos, etc. Igualmente las fuentes de los datos pueden provenir de distintos registros de diferentes instituciones, estadísticas oficiales, o también de información primaria como encuestas realizadas por entes externos.

6.6. Establecer las metas

Las metas deben ir en concordancia con los objetivos que se desean conseguir, con el desarrollo del programa y los proyectos establecidos por la entidad. Asimismo, de la definición de las metas se desprenden los lineamientos para el monitoreo, medición y evaluación del progreso de la gestión, así como el desempeño administrativo de la misma. Las características fundamentales de las metas son:

- Especifican un desempeño medible (se expresan en unidades de medidas, tales como porcentajes, kilómetros, días promedio, etc.)
- Especifican la fecha tope o el período de cumplimiento (trimestral, bimestral, anual, quinquenal, etc.)³⁷

Luego de realizados todos estos pasos, se sugiere utilizar una hoja metodológica la cual se constituye en un instrumento que permite identificar los factores importantes al documentar un indicador. Tales como: Proceso, objetivo, fórmula, variables, unidad de medida, metas, entre otros aspectos. Esta **hoja metodológica** se encuentra como anexo a este documento.

³⁷ ARMÍJO, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 88

6.7. Establecer supuestos

Según el informe sobre planificación estratégica de CEPAL los supuestos deben considerar aspectos tales como:

- Aspectos no controlables por la institución
- Variaciones del tipo de cambio, o de determinados precios pueden afectar niveles de ingresos esperados, tarifas, etc.
- Aprobaciones de procesos por entes externos en la que hay probada posibilidad (norma o procedimiento externa) que puede alterar la programación)
- Flujo de recursos internacionales, etc.

6.8. Monitoreo y evaluación

Esta etapa del proceso es clave para medir el desempeño de los procesos ejecutados por medio de la información aportada por el sistema de medición y de indicadores establecidos por la entidad, asimismo es fundamental para evaluar si la evolución del desempeño se adecua a lo estipulado en el plan de acción, o si es necesario adelantar acciones que permitan dar cumplimiento a las metas esperadas.

El monitoreo se establece para periodos específicos de tiempo, que pueden tener una frecuencia semanal, mensual, bimestral, trimestral, semestral, anual, etc., según los requerimientos específicos de la gestión, y es fundamental para poder establecer los informes de resultados y desempeño que posteriormente serán comunicados a las entidades pertinentes.

6.9. Comunicar e informar

Esta es la última etapa que abarca la construcción de indicadores, y supone la divulgación de los resultados sobre el desempeño de la administración, la eficiencia de los procesos, y demás valoraciones sobre la gestión de la entidad, así como los resultados sobre la planificación estratégica y operativa, etc.

Estos resultados deberán ser presentados a través de informes tanto a los niveles directivos como a los Órganos Externos tales como Ministerio de Hacienda, Contraloría, Congreso, o a los usuarios³⁸.

³⁸ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 92

7.

Interpretación de los Indicadores³⁹

³⁹ Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). P. 91

Es preciso mencionar que luego de 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:

Tendencia a la Maximización: Cuando el indicador tiene un comportamiento creciente, es decir va aumentando a medida que pasa el tiempo

Tendencia a la Minimización: Cuando el valor del indicador muestra un comportamiento que va disminuyendo con el tiempo.

En general:

- Los indicadores de cobertura, focalización, accesibilidad, cumplimiento de programas de trabajo, etc. son ascendentes.
- Los indicadores de tiempos promedio de respuesta a los usuarios son descendentes.
- Los indicadores que miden capacidad de utilización de recursos son ascendentes.
- Los indicadores que miden errores son descendentes.
- Los indicadores que miden satisfacción de usuarios son ascendentes⁴⁰

⁴⁰ *Ibid.* P. 81

A tener en cuenta

- No hay una medida única que demuestre por sí sola el desempeño de una entidad, por lo que es fundamental contar con una combinación de ellas. Esto, dado que ciertos indicadores pueden ser contradictorios entre ellos y es necesario asegurarse que el desempeño en su conjunto ha sido adecuado.
- Si el indicador se basa en la estructura de la relación sobre lo planeado o presupuestado es necesario tener como punto de comparación las metas que la Entidad establece.
- Si la base es la comparación de resultados con entidades homólogas se debe tener especial cuidado en elegir una entidad que sea rigurosamente hablando semejante, en términos de las variables que tienen mayor incidencia sobre el desempeño, tales como recursos, tecnología, capacidades instaladas, área a la cual se dirigen los productos, tipo de clientes, etc.

Finalmente, es preciso mencionar que el indicador por sí solo no monitorea, ni evalúa, solo permite demostrar el comportamiento de una variable sujeto de medición contra ciertos referentes comparativos.

Glosario⁴¹

Efecto: Es el resultado de una acción, que puede darse en el corto, en el mediano o el largo plazo.

Evaluación: valoración puntual de una intervención y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) que busca determinar una relación de causalidad entre estos.

Gestión: Grupo de acciones necesarias para transformar determinados insumos en productos, en un periodo determinado y dentro del marco de una política, programa o proyecto en particular.

Indicadores cualitativos: entregan información asociada al juicio que se realiza una vez culminada la acción o intervención (cuán bien o mal se alcanzó el resultado en términos de economía, eficiencia, calidad y eficacia).

Indicadores cuantitativos: entregan información respecto al progreso en el cumplimiento del objeto de seguimiento a nivel de insumo, gestión, producto, resultado o impacto.

Indicador de gestión: mide procesos, acciones y operaciones adelantados dentro la etapa de implementación de una política, programa o proyecto.

Indicador de producto: refleja los bienes y servicios cuantificables producidos y/o aprovisionados directamente por una política, programa o proyecto.

⁴¹ Tomado de Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE. (2009). *Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores*.

Indicador de efecto: muestra los efectos generados por los productos de una determinada política, programa o proyecto sobre la población directamente afectada. Teniendo en cuenta la temporalidad en la que se presentan los efectos (corto, mediano o largo plazo) y los criterios de causalidad entre la intervención y estos (directos o indirectos), se puede dividir esta categoría entre indicadores de resultado y de impacto. Información primaria: es aquella cuya generación y recolección se realiza directamente por la organización interesada a través de entrevistas, observación directa, entre otros.

Información secundaria: son datos que han sido generados y recolectados por otras organizaciones y que tienen propósitos diferentes a los concernientes a la organización interesada.

Fuente de información: personas, instituciones, grupos y/o documentos que contienen información a partir de la cual es posible extraer datos útiles para generar información evaluativo.

Línea base: datos e información que describe la situación previa a una intervención para el desarrollo y con la cual es posible hacer seguimiento y monitorear una política, programa o proyecto o efectuar comparaciones relacionadas.

Meta: valor esperado (objetivo) que espera alcanzar un indicador en un período específico.

Objetivo: Afirmación clara que expresa una intención a través de una acción específica.

Periodicidad del indicador: corresponde al período de tiempo esperado entre una medición y otra.

Programa: conjunto de intervenciones homogéneas, reagrupadas para alcanzar objetivos globales. Está delimitado en cuanto al calendario y al presupuesto, y muy a menudo se encuentra bajo las orientaciones y la responsabilidad de un comité.

Proyecto: operación no divisible, dirigida hacia el logro de objetivos puntuales, delimitada en cuanto al tiempo y al presupuesto dispuestos para su ejecución. Normalmente se encuentra bajo la responsabilidad de un solo operador.

Seguimiento: proceso continuo en el tiempo que genera información sobre el progreso de una política, programa o proyecto.

Unidad de medida: Parte indivisible que sirve de referente para cuantificar la cantidad o tamaño de una variable

Anexos

Ficha Técnica de Indicadores de Gestión

Bibliografía

Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Armijo, M. (29 de Octubre de 2012). Cepal.org. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/41470/INDICADORES_IEN.pdf

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública. (1996). Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos. Santiago, Chile.

Departamento Administrativo de la Función Pública - DAFP. (2014). Manual Técnico del Modelo Estándar de Control Interno para el Estado Colombiano MECI 2014. Bogotá.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE. (2005). Guía para diseño, construcción e interpretación de indicadores. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá: DNP.

Hernández, G. (2014). Índices de gestión en una empresa del sector público: El caso SENA. Bogotá.

Institución Universitaria de Envigado. (2008). Indicadores de Gestión. Envigado.

National Center for Public Productivity, Rutgers University. (1997). A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government.

OCDE/PUMA. (1998). Best Practices Guidelines for Evaluation. París: Policy Brief N. 5.



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión

Versión 3. Noviembre de 2015

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: **334 4080 / 86** - Fax: **341 0515**

Web: **www.funcionpublica.gov.co**

e mail: **webmaster@funcionpublica.gov.co**

Línea gratuita de atención al usuario: **018000 917770**

Bogotá D.C., Colombia.

"Tú sirves a tu país, nosotros te servimos a ti"