

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS
COORDINACIÓN DE TESIS Y PASANTÍAS

**Estudio de indicadores para el
análisis y evaluación de la gestión
de políticas públicas.**

**Autor: Douglas Gil-Contreras
Tutor: Prof. Lenin Guerra**

Mérida, Junio 2015

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
ESCUELA DE CIENCIAS POLÍTICAS

www.bdigital.ula.ve

**Estudio de indicadores para el
análisis y evaluación de la gestión
de políticas públicas.**

Monografía de Grado presentada como requisito parcial para optar al título
de Politólogo

Autor: Douglas Gil-Contreras
Tutor: Prof. Lenin Guerra

Identificación

Tesista: Douglas Gil Contreras

Cédula de identidad: V-9.476.548

Título de la Monografía de Grado:

Estudio de indicadores para el análisis y evaluación de la
gestión de políticas públicas.

Tutor Académico: Prof. Lenin Guerra

A mi Madre...

Agradecimientos

Al profesor Lenin Guerra por su paciencia, orientación y ayuda para culminar con éxito este proyecto, sobre todo agradecer por brindarme dos de las posesiones más invaluable, como lo son los conocimientos y el tiempo.

www.bdigital.ula.ve

Estudio de indicadores para el análisis y evaluación de la gestión de políticas públicas.

Resumen. De seguidas se presenta un estudio teórico en torno a la evaluación y seguimiento de la gestión pública, específicamente en lo que respecta a indicadores de gestión. Ellos son considerados como herramientas importantes en la medición y evaluación de la efectividad, eficiencia y eficacia de la intervención pública. Esto mediante una revisión teórica estructurada en un estudio amplio de los identificadores todo en un solo documento. Para ello se toma como punto de partida las características y necesidades de la nueva administración pública. Posteriormente se hace una revisión de las propuestas que han hecho los organismos multilaterales de la región como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Finalizando con una aproximación teórica al diseño de indicadores para el análisis y evaluación de las políticas públicas, conceptualizándolos respecto de su aplicación en la gestión de políticas públicas, planteados los mismos como instrumentos apropiados para evaluar la intervención pública en términos de efectividad, eficiencia y eficacia.

Palabras clave: Indicadores de Gestión, Gestión Pública, Políticas Públicas, Evaluación de Políticas Públicas, Efectividad, Eficiencia, Eficacia, Outputs, Outcomes, Impactos, Administración Pública.

Study of indicators for the analysis and evaluation of the public policies of management

Abstract. A theoretical study about the evaluation and monitoring of the public management, specifically in relation to management indicators is presented. They are considered important tools for the measuring and evaluation of the effectiveness, efficiency, and efficacy of the public intervention. By means of a structured theoretical review in an extensive study of the identifiers in a single document is done. In order to do that the characteristics and necessities of the new public administration are taken as a starting point. Afterwards a revision of the proposals from the multilateral organizations of the region such as Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Inter American Development Bank (IDB), and the United Nations Development Program (UNDP) is done. Ending with a theoretical approach to the design of the indicators to do the analysis and evaluation of the public policies, conceptualizing them with respect to their application in the management of the public policies, considered them as appropriate instruments to evaluate the public intervention in relation to their effectiveness, efficiency, and efficacy.

Keywords: management indicators, public management, public policies, public policy evaluation, effectiveness, efficiency, efficacy, outputs, outcomes, impacts, public administration.

ÍNDICE

Índice de Cuadros.....	iv
Índice de Figuras	v
Listado de Siglas y Abreviaturas.....	vi
Introducción General	1
CAPÍTULO I. Administración Pública y los Indicadores de Gestión.....	11
I.1 Introducción	11
I.2. Evaluación y Control en la Administración pública.....	13
I.3. Administración Pública, necesidades	15
I.3.1 La necesidad de demanda	17
I.3.2 La necesidad de recursos	17
I.3.3 La necesidad de dirección	18
I.3.4 La necesidad de ser efectivos, eficientes y eficaces.....	19
I.3.5 La necesidad de ser productivos	21
I.4. Indicadores de Gestión	23
I.4.1 La evaluación.....	23
I.4.2 Clasificación de la Evaluación.....	24
I.4.3 Características de la Medición.	30
I.4.4 Importancia y beneficios de la Medición.....	30
I.4.5 Información y los indicadores de gestión.....	33
I.4.6 Clases de Indicadores.....	37
I.4.6 Patrones para la especificación de indicadores	40
CAPÍTULO II Indicadores de Gestión para Las Entidades Públicas, Propuestas Multilaterales.....	45
II.1 Introducción	45
II.2 Indicadores de Desempeño en el Sector Público	48

II.2.1 Sistema de indicadores del sector público de América Latina y el Caribe, SISPALC	50
II.2.2 CEPALSTAT.....	64
II.2.3 SISOV	66
II.2.4 DANE.....	69
CAPÍTULO III. Diseño de Indicadores de Gestión.....	71
III.1 Introducción.....	71
III.2 Indicadores.....	74
III.2.1 Características de los Indicadores.....	76
III.2.2 Beneficios de los indicadores.....	77
III.3 Tipología de los Indicadores	78
III.3.1 Indicadores de Eficacia.....	80
III.3.2 Indicadores de Eficiencia	84
III.3.3 Indicadores de Efectividad	85
III.3.4 Indicadores de Economía.....	86
III.3.5 Indicadores Ambientales	88
III.4 Construcción de los Indicadores.....	90
III.4.1 Identificación y/o Revisión de Productos y Objetivos.	92
III.4.2 Establecer medidas de desempeño claves	94
III.4.3 Asignar las responsabilidades.....	94
III.4.4 Establecer Referencias y Construir fórmulas	95
III.4.5 Validar Indicadores	102
III.4.6 Comunicar e Informar	104
III.5 Interpretación de Indicadores	105
III.6 Otros métodos para el seguimiento y la evaluación en la gestión Pública. ...	106
III.6.1 Enfoque de marco lógico.....	106
III.6.2 Análisis de costo-beneficio	109

III.6.4 Evaluación de impacto	111
III.6.5 Evaluación basada en la teoría	114
III.6.6 Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC).....	116
V. Conclusiones.	120
VI. Bibliografía	123

www.bdigital.ula.ve

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 Indicadores de Gobierno Electrón.....	60
Cuadro 2 Estructura temática Modulo Metas del Milenio	66
Cuadro 3 Estructura temática de Modulo Acción Social	67
Cuadro 4 Ejemplos de Identificadores de Eficiencia	81
Cuadro 5 Ejemplos de indicadores relacionados con la calidad del servicio y factor que mide.....	82
Cuadro 6 Ejemplos de indicadores de eficiencia.....	84
Cuadro 7 Ejemplos de indicadores de efectividad.....	85
Cuadro 8 Ejemplos de indicadores de economía.	86
Cuadro 9 Ejemplos de indicadores de desempeño ambiental	88
Cuadro 10 Estructura Básica de un Indicador.....	97
Cuadro 11 Criterios de validación para la construcción de indicadores	102
Cuadro 12 Estructura de la Matriz de Marco Lógico (MML).....	107

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Funciones características de la administración.....	14
Figura 2. Pirámide de necesidades humanas de Maslow y la propuesta para las organizaciones públicas.	16
Figura 3. Pirámide de necesidades de la organización pública en su concepción de pirámide invertida.....	22
Figura 4. Diagrama de la cadena de resultados	53
Figura 5. La estructura temática y por área del SISPALC	54
Figura 6. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores	78
Figura 7. Ciclo para el proceso de construcción de indicadores	89
Figura 8. Ficha técnica de un Indicador	99
Figura 9. Pasos para evaluar el impacto de un programa público.....	113
Figura 10. Pasos de la evaluación basada en la teoría.....	115

LISTADO DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

BCV	:	Banco Central de Venezuela
BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPAL/GTZ	:	Proyecto Cooperación Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Cooperación Técnica Alemana
CEPALSTAT	:	Base de datos de Estadísticas de América Latina y el Caribe
DANE	:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DATAGov	:	Governance Indicators database (Base de datos de indicadores de Gobernanza)
DESA	:	United Nations Department of Economic and Social Affairs (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas)
FMI	:	Fondo Monetario Internacional
HPI	:	Happy Planet Index (Índice de Felicidad Global)
ILPES	:	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INE	:	Instituto Nacional de Estadística, República Bolivariana de Venezuela
LAC MIC++	:	Programa conjunto ILPES/Banco Mundial
MEGC	:	Modelos de Equilibrio General Computable
MML	:	Matriz de Marco Lógico
MSITS	:	Manual on Statistics of International Trade in Services
NEF	:	New Economics Foundation (Fundación Nueva economía)
OCDE	:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ONU	:	Organización de Naciones Unidas
PIB	:	Producto Interno Bruto
PENUD	:	El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PUMA	:	Comité de Gerencia Pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
RAE	:	Real Academia Española
SNIP	:	Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina
SISOV	:	Sistema Integrado de Indicadores Sociales de la República Bolivariana de Venezuela
SISPALC	:	Sistemas de indicadores para el sector público en América Latina y el Caribe
TIR	:	Tasa Interna de Retorno
UNDD	:	Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas
UNDP-IDH	:	United Nations Development Programme - Human Development Index (HDI) (Índice de Desarrollo Humano-Naciones Unidas)
UE	:	Unión Europea
UNPAN	:	United Nations Public Administration Network (Red de Administración Pública-Naciones Unidas)
VAN	:	Valor Actual Neto
WWF	:	World Wide Fund for Nature (Fundación Mundial para la Naturaleza)

INTRODUCCIÓN GENERAL

El crecimiento del gasto público en las últimas décadas han alcanzado un ritmo complicado para las finanzas públicas de la mayoría de los países, evidenciado en los déficit fiscales de la mayoría de países de la región, esto hace que las administraciones públicas en la actualidad se enfrenten una difícil tarea (Cfr. Rueda, 2005). En este contexto, de presión fiscal los gobiernos se ven obligados a cubrir una demanda creciente de servicios públicos. Ello solo es viable a través de una mejora de la eficiencia en el gasto que permita aumentar la producción de los servicios públicos a partir de los mismos recursos. Esto exige a las administraciones públicas fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir los programas y proyectos desarrollados, como una forma de evaluación a la gestión pública.

Aunado a lo anterior, actualmente los ciudadanos, usuarios o beneficiarios son cada vez más conscientes de su papel frente a la intervención pública, y con mayor frecuencia evalúan la cantidad, oportunidad y calidad de los bienes y/o servicios que reciben. Razón por la cual, se constituyen por un lado en origen de una mayor exigencia, y por el otro en una fuente de información clave para el análisis y evaluación.

Es oportuno entonces definir evaluación como una “disciplina que, mediante el análisis crítico, sistemático y la consulta a las partes interesadas, contribuye a mejorar las acciones de un programa cualquiera” (Armijo y Bonnefoy, 2005:13). En nuestro caso el programa lo constituyen la gestión, políticas o intervención públicas que generan un producto u *Output*, un cambio los ciudadanos (grupo objetivo) en forma de impacto o un beneficio

para el grupo u *Outcome*. Aunque, pueden existir casos donde no se obtienen productos de la intervención pública y por ende tampoco impactos ni beneficios (Cfr. Subirats y otros, 2010).

De lo anterior pareciese que evaluar es lo principal en la gestión pública y sin embargo es solo una parte, importante si pero solo una parte. En ese contexto, existe una tendencia de evaluar la producción pública solo como la suma de los consumos intermedios, las remuneraciones de asalariados y el costo o consumo del capital fijo en las administraciones públicas, autores como el ya mencionado Joan Subirats la llaman eficiencia productiva. Como ya se ha dicho esta es solo una parte de la evaluación y no es la mejor forma de evaluar el verdadero valor de la intervención pública toda vez que no considera los costos de oportunidad y las remuneraciones del capital público, por ello las tendencias actuales apuntan a la aplicación de métodos basados en la evaluación del producto y su impacto y no al costo de los factores productivos.

Este ultimo enfoque cuenta con apoyos de organismos oficiales especializados como la Oficina Estadística Central del Reino Unido, que ya desde mediados del siglo XX mostraba la conveniencia de este método, manifestando que “[Era] preferible la utilización de una medida poco elaborada del producto a un índice basado en el costo total a precios constantes de los de los factores de producción” (Rueda, 2005:95). De igual forma ya para la década de los setenta, las Naciones Unidas en su proyecto de manual para estadísticas del sector público (*Draft Manual on Public Sector Statistics*) recomendaba la utilización de indicadores de cantidad de los

servicios públicos producidos (Cfr. MSITS, 2010). Más recientemente la Comisión de la Unión Europea para Asuntos Económicos y Financieros (*European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs*) parece también estar de acuerdo en el mismo enfoque a evaluar los resultados o productos (Conte y otros, 2009).

Otras alternativas fueron implementadas en algunos países donde se crearon organizaciones que financiaban algunos servicios públicos dependientes de los distintos niveles de gobierno, sobre todo en la educación, que condicionaban las ayudas en función de su rendimiento. A raíz de este fenómeno comenzaron a surgir críticas por el establecimiento de listas ordenadas, a manera de *rankings*, sobre la base de indicadores parciales de actividad, que luego conducían a clasificaciones que no tenían en cuenta la posibilidad de aprovechar las economías que se derivan del tamaño de las unidades de producción o de la producción conjunta de varios productos, bienes o servicios públicos a partir de diferentes recursos, por ejemplo educación y sanidad. En este contexto se planteó la aplicación de los modelos que permitían evaluar las actividades de las empresas que producen múltiples productos en términos de producción pública (Cfr. Trillo, 2002).

En el mismo orden de ideas, el Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), definen la de **evaluación de la gestión** 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 institución” (Armijo y Bonnefoy 2005:13)

Por ende, es sin duda parte esencial del análisis de gestión pública la medición y la evaluación de resultados que permitan realizar el monitoreo de manera permanente del desempeño, más aún en la intervención gubernamental en forma de política pública donde el manejo de recursos públicos implica controlar y mejorar su ejecución en términos de eficacia, eficiencia, efectividad y productividad. Sin embargo, en la práctica político administrativa es frecuente la evaluación realizada entre tres a cinco años después de la intervención pública, generalmente es luego de este plazo que se puede apreciar todos los efectos de la política pública implementada, este tipo de evaluación o enunciado evaluativo se conoce como evaluación *expost* (Subirats y otros, 2010:228-230).

Ciertamente, la evaluación de políticas busca identificar los efectos finales de una intervención pública, a partir de la implementación de proyectos o programas en un grupo o población objetivo. Para ello, las metodologías requeridas son complejas y requieren de una disposición importante de recursos y tiempo para poder llegar al análisis que mejore, modifique las políticas a ser implementadas o trate en lo posible garantizar a cierto plazo los efectos (*outcomes*) deseables (Cfr. Subirats y otros, 2010). Parte de esas metodologías complejas son los indicadores de la gestión, que serán los que midan o determinen el cumplimiento o no de las políticas implementadas.

Ahora bien, se puede definir un indicador como, “estadística o serie estadística o toda forma de evidencia permita reconocer dónde se está y hacia dónde se va en la persecución de objetivos y valores que permitan evaluar diversos programas y en especial su impacto social” (Quintero, 1995:29).

Por lo tanto, un indicador es un instrumento de diagnóstico que se relaciona directamente con un objetivo. Así, el proceso de construcción de indicadores se debe entender dentro de un proceso estratégico que implica un desarrollo dinámico, manteniendo un balance adecuado entre los diferentes tipos de variables e información susceptibles de ser medidas y cuantificadas. De manera sencilla la justificación real de la implementación y uso de los indicadores, es que los indicadores permiten evidenciar el nivel de cumplimiento acerca de lo que está haciendo la Administración Pública y sobre los efectos de sus actividades, a través de la medición de aspectos tales como: recursos, actividades, resultados, impacto, productividad, satisfacción del usuario, calidad y oportunidad del producto y/o servicio (Cfr. DANE, 2012).

Cabe aclarar que cualquier planteamiento de los indicadores debe ser tomado como una orientación básica para el desarrollo de los indicadores más particulares, dado que para su aplicación práctica cada entidad política 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 más adecuadas a la medición de su gestión.

En todo caso, el emplear indicadores se convierte en un imperativo para la formulación de políticas y en la toma de decisiones a todo nivel en la

intervención pública tanto para evaluar la efectividad, eficiencia y eficacia en la inversión de recursos, como para determinar la pertinencia de la intervención así como también, para determinar los efectos posteriores de dicha intervención. Es decir, un sistema de seguimiento y evaluación basado en indicadores, es una herramienta que permite valorar no solo el nivel de cumplimiento de los objetivos propuestos en un programa o proyecto y la toma de decisiones, sino que también permite aplicar correctivos y sistematizar experiencia o evaluación formativa relacionada con la evaluación del tipo asíncrona (Cfr. Subirats y otros, 2010).

Entonces cabe hacer algunas preguntas ¿Qué ventajas específicas tiene plantear y diseñar Indicadores de gestión para el caso de las Administraciones Públicas? ¿Existe un estudio teórico sistemático tendiente a construir manuales o guías estandarizadas para la construcción de **Indicadores de Gestión**?, ¿Algún estudio donde se caractericen los datos y la información como un elemento fundamental para la toma acertada de decisiones y como elemento imprescindible que permita valorar y medir resultados en la Administración Pública a través de **Indicadores de Gestión**?, ¿Pueden adaptarse las existentes planteadas o sugeridas por organismos multilaterales? parte de estas respuestas pueden conseguirse en la teoría neoinstitucional. De esta teoría, como bien lo ha mostrado Douglass North, “los costos de la creación de instituciones desprovistas de antecedentes son muy altos en relación con los de la creación de instituciones con antecedentes” (North, 1995:124), las instituciones así planteadas no son otra cosa que limitaciones o reglas que estructuran incentivos o limitan el accionar

o comportamiento humano, sea político, social o económico (Cfr. North, 1995). De lo anterior cabe entonces preguntarse ¿Hay algún estudio que en un solo documento muestre las bondades, en este contexto, de emplear los identificadores de gestión como herramienta que evalúe efectividad, eficiencia y eficacia? Las respuestas a estas preguntas son la pretensión de la investigación como monografía de grado que tiene como objetivo principal:

Estudiar los indicadores de gestión a través de conceptualización básica para medir la efectividad, eficiencia y eficacia de las políticas implementadas por las administraciones públicas, como instrumentos base para gestión de políticas públicas.

Objetivo éste que es alcanzado a través de la consecución previa de los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar los datos y la información como un elemento fundamental para la toma acertada de decisiones y como elemento imprescindible que permita valorar y medir resultados en la Administración Pública.
- Conceptualizar de manera amplia los indicadores de gestión política y su aplicación en la evaluación de políticas públicas.
- Proponer la Construcción de indicadores apropiados que puedan evaluar la gestión pública en términos de efectividad, eficiencia y eficacia.

Sin embargo, y por la naturaleza misma del tema aún cuando existe una relación entre los indicadores de gestión política y la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas implementadas en los organismos y entes de las administraciones públicas, esta relación es de medición y solo se

establece una vez ejecutada la política pública y diseñado e implementado el indicador. Razón ésta por la cual establecer alguna hipótesis de causalidad o correlación no es apropiada. Dada esta dificultad, en este trabajo solo se establecen los elementos teóricos pues la implementación requiere de la intervención pública propiamente dicha y el período de tiempo apropiado para observar los impactos de la misma y sobre todo esto último escapa de los objetivos del presente estudio, ya que como se mencionó antes suele ser de cinco años o más.

Así a la luz del presente trabajo, luego del estudio de las metodologías desarrolladas desde entidades multilaterales regionales formuladoras de políticas como la CEPAL o PNUD, se adaptan y complementan la definición, construcción y análisis de los indicadores de gestión. Lo anterior, con una serie de conceptos básicos basados en la bibliografía seleccionada que permite establecer una aproximación teórica al análisis y gestión, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

El trabajo que está estructurado en tres capítulos; el primero se hace una conceptualización respecto de la información, el control, la medición como parte esencial de los indicadores de la efectividad, eficiencia y eficacia en la gestión pública. Esto considerando los datos y la información como un elemento fundamental para la toma acertada de decisiones y como elemento imprescindible que permite valorar y medir resultados en la Administración Pública. Para ello se toma como punto de partida las características y necesidades de la nueva administración pública. En el segundo capítulo se hace una revisión de publicaciones hechas por organismos multilaterales de

la región y en Venezuela como primera aproximación a las pautas para la medición de la efectividad, eficacia y eficiencia en programas públicos mediante indicadores de desempeño, esto como antecedentes de importancia para la conceptualización de los indicadores y su aplicación en la gestión de políticas públicas. El tercer y último capítulo hace una aproximación teórica al diseño de indicadores para el análisis y evaluación de las políticas públicas, tomando como base los antecedentes del capítulo previo, conceptualizándolos respecto de su aplicación en la gestión de políticas públicas, planteados los mismos como instrumentos apropiados para evaluar la intervención pública en términos de efectividad, eficiencia y eficacia.

Para finalizar en este trabajo de grado se hace revisión y se da cuenta respecto de lo que organismos multilaterales de la región y Venezuela presentan en el área de los indicadores de gestión, mostrando que solo son documentos de referencia más no pueden emplearse como manuales o documentos guía para la construcción de los identificadores.

Por lo cual, esta monografía pretende llenar en algo ese vacío con una aproximación teórica amplia al diseño de indicadores para el análisis, seguimiento y evaluación de la gestión políticas públicas, conceptualizándolos respecto de su aplicación en la gestión de políticas públicas, planteados los mismos como instrumentos apropiados para evaluar la intervención pública en términos de efectividad, eficiencia y eficacia.

Pretendiendo sea una guía teórica de importancia para trabajos futuros en el área, incluso para entes generadores de políticas, que al momento del diseño e implementación de política o intervenciones públicas, dispongan de

una herramienta de utilidad desde el inicio para la evaluación, seguimiento y control adaptando su contenido a la naturaleza misma de dicha política o intervención pública.

www.bdigital.ula.ve

CAPÍTULO I. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS INDICADORES DE GESTIÓN

I.1 Introducción

En la empresa privada un lugar primordial lo ocupa el logro de la competitividad y éste, sin duda alguna, debe estar referido al correspondiente plan que fija la visión, misión, objetivos y estrategias corporativas. En el ámbito de la empresa pública no es muy diferente, salvo que la competitividad es consigo misma ya que las exigencias de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos son mayores por la continua revisión a la que es sometida por las contralorías. Lo anterior también es debido a los crecientes y variados mecanismos de rendición de cuentas, hacia los ciudadanos y grupos de interés o presión que rodean la acción pública, que son tomados por gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño. De igual forma, debe seguir un plan basado en su propia visión, misión, objetivos y estrategias referidas al mayor bienestar de los ciudadanos que debe ser su principal objetivo.

Así, en la Administración Pública las áreas funcionales se establecen con base en un plan operativo con unos objetivos que garanticen el logro del éxito de la gestión política, que suele ser el principal objetivo de los gobiernos en quienes recae el éxito o fracaso de dichas administraciones. Tomando los objetivos y planes propuestos, cada área efectúa una asignación de recursos y plantea requisitos para su ejecución. Sin embargo, una vez iniciada la ejecución de dichos planes, ¿los objetivos planteados responden realmente a

la visión y la misión de la organización? ¿Qué tan importante es contar con los recursos adecuados para ejecutar los planes? ¿Existe una forma de establecer en qué lugar se está dentro de lo proyectado o planeado? ¿Qué tan eficientemente se están empleando los recursos? ¿Qué tan eficazmente se están logrando los objetivos? en caso de que surja alguna divergencia del plan trazado, ¿Cómo corregir el plan? o ¿cómo mantenerlo? y una vez ejecutada la intervención pública, ¿Se logró algo? ¿Se cumplió con la meta establecida? ¿Se obtuvieron los impactos planeados? ¿Los efectos son los deseados?

Las respuestas a estas preguntas no surgen de la sola experticia de los administradores públicos o de las políticas de los gobiernos en sí, por el contrario impulsan la creación de un adecuado sistema de indicadores de gestión. Los indicadores de gestión al proveer información fundamental a los entes públicos como la referente a efectividad, eficiencia, eficacia, pertinencia y economía de los recursos, pueden hacer aportes significativos al mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública. Sin embargo, como bien lo establece el profesor Luis F. Aguilar en el prólogo que hace en el libro de Giandomenico Majone, *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, “[Los] asuntos públicos son muy rara vez frías cuestiones técnicas o solo apasionadamente valorativas. Los juicios de hecho y los juicios de valor se mezclan” (Majone, 2005:26), esto es que tanto la experticia como las herramientas técnicas se deben emplear para lograr los objetivos deseados en una intervención pública.

De lo expuesto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de los entes públicos apoya la toma de

decisiones sobre bases más ciertas a la vez que permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar de forma más clara la rendición de cuentas.

En este capítulo se establece un marco conceptual sobre indicadores en la gestión pública, la medición y la información como parte fundamental de los mismos, cuyo objetivo es desarrollar una conceptualización y metodología para el diseño de indicadores de desempeño en el ámbito público. Mostrando además algunos elementos que permitan conocer los principales beneficios, dificultades y límites del diseño de los indicadores, todo ello tomando como referencia ciertas consideraciones de la teoría de las organizaciones.

I.2. Evaluación y Control en la Administración pública

Administrar implica planear, organizar, dirigir y controlar. En la administración pública estas funciones características son de especial interés dado el origen y carácter público de los recursos empleados en los planes o proyectos. Para esto la información es una fuente fundamental para la efectiva toma de decisiones, es decir basarse en hechos y datos que brinden información precisa antes, durante y después de emprender planes o proyectos.

Así, **planificar** es establecer y evaluar cambios, restricciones, pronósticos, objetivos, estrategias, políticas y preparación de los planes de acción todo esto para determinar a donde y como debe ir el ente, organización o empresa, sea pública o privada. **Organización** implica el saber quién hace qué, esto definir actividades y responsabilidades, así como el

establecer medios de coordinación y control. **Dirección** es establecer qué y cuándo se debe logrando un ambiente de colaboración estrecha y de aprovechamiento al máximo de recursos y capacidades individuales. Por último el **control** consiste en medir y supervisar los resultados, comparándolos con los objetivos y planes trazados en la etapa de planificación, para tomar medidas correctivas en caso de ser necesario (Cfr Pacheco, y otros 2002).

Las relaciones entre estas actividades se pueden ver claramente en la figura 1, aunque el control aparece funcionalmente representado por un bloque al final de la figura, este se ejerce en todo el proceso administrativo mediante la determinación de variables que aportan datos e información. Es precisamente este control, generando datos e información, el principal elemento para la construcción de indicadores que pueden llevar a la oportuna toma de decisiones, de preferencia preventivas, que permita llevar con éxito el proyecto, plan o la administración en sí.

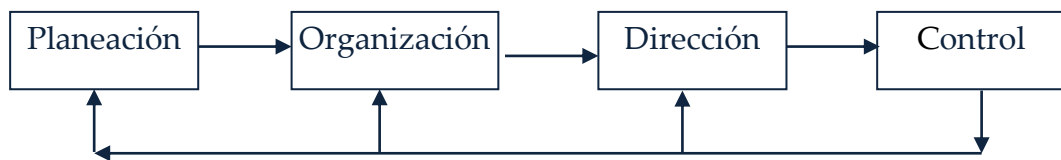


Figura 1. Funciones características de la administración (Beltrán, 2008)

El control en la administración moderna es considerado como una acción para garantizar que el proyecto o plan se lleve a cabo dentro de unos parámetros preestablecidos, teniendo en cuenta que dentro del mismo proceso se realiza el monitoreo de las variables, y de acuerdo a la información recabada se realizan los ajustes en caso de ser necesarios. Dicho de otra forma

el control no es algo externo o ajeno al proceso, actualmente referido a la correcta administración de la información en aspectos básicos de cualquier proyecto, plan o proceso. La información a la que se hace referencia debe tener ciertas características como lo son: la veracidad, la objetividad, la oportunidad, la integridad, la temporalidad y la concreción (Beltrán, 2008:2-8). Algo importante de acotar, pero es que el factor tiempo no hace parte de las características por sí mismo de la información, es un factor importante ya que tiene estrecha relación con la calidad y oportunidad de la aplicabilidad de las decisiones.

Adicionalmente, se puede clasificar la información como puntual o acumulativa, informativa de control o de alarma. Puntual cuando es referida al comportamiento de una variable en un instante de tiempo. Acumulada, cuando se registra acumulativamente el comportamiento de la variable. Informativa de control, cuando se recibe información de una o más variable que puede ser conducente a la decisión de mantener el estado actual de operación o por el contrario emprender acciones de corrección que lleve al estado deseado. Información de alarma, necesaria cuando cualquier variable se ha desviado de los parámetros en los cuales se ha establecido, obligando a tomar medidas de corrección (Cfr. Senn, 1999).

I.3. Administración Pública, necesidades

La administración pública como parte visible de las acciones de gobierno, a través de las políticas públicas, tiene por objetivo esencial el

satisfacer las necesidades mínimas de los ciudadanos bajo su territorio. Esto es, satisfacer las necesidades básicas primarias como lo son de alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica para la protección contra enfermedades y tratamiento en caso de enfermedad. Por otra parte, y una vez logrado lo anterior, surge una serie de necesidades superiores, comenzando por la seguridad y la educación, que van cobrando importancia a medida que las del nivel inmediatamente inferior son satisfechas. En la medida en que los individuos tienen la posibilidad de satisfacer sus necesidades en mayor o menor grado se determina su nivel de vida, el de su familia, el de la sociedad, el de su país, y esto en definitiva se traduce como el éxito o no de las políticas públicas.

www.bdigital.ula.ve



Figura 2. Pirámide de necesidades humanas de Maslow y la propuesta para las organizaciones públicas. (Fuente: Beltrán, 2008)

En lo que respecta a individuos, se emplea la jerarquización de las necesidades individuales propuesta por Abraham Maslow en 1943, el cual indica que hay “[Una] jerarquía de cinco necesidades humanas: fisiológicas,

de seguridad, sociales, de estima y autorrealización” (Maslow, 1970:22) esta esquema se ha empleado para realizar una jerarquización similar para las organizaciones que, de igual forma, puede ser ampliada para el caso de los entes y empresas públicas, esto puede verse en la figura 2, donde se comprara la pirámide de necesidades individuales con las necesidades de una organización que puede ser una empresa pública o privada (Beltrán, 2008:13).

I.3.1 La necesidad de demanda

¿Qué objeto tiene producir bienes o servicios si no hay quien los requiera? De todas las necesidades de una organización, es fundamental la necesidad por una demanda, existente o prevista, de sus productos y servicios. En las organizaciones públicas la demanda siempre es existente y en la mayoría de los casos no compete por prestación de servicios o proveer los productos. Sin embargo, la primera fase en el ciclo de políticas públicas es precisamente la presencia de una necesidad colectiva o individual colectivizada (Cfr. Subirats, 2010:44; Boussaguet y otros, 2009:96-101). Existen casos en los pueden crearse organizaciones para satisfacer una demanda que se prevé a futuro como es el caso de entrada en vigencia de nuevos lineamientos políticos, aunque no es lo más corriente.

I.3.2 La necesidad de recursos

Para satisfacer la demanda, son fundamentales los recursos con los cuales se va a satisfacer o que a través de su transformación se hará. Recursos

que son de la más variada naturaleza y cantidad, que dependerá del tipo de bien o servicio y de la cantidad de usuarios o individuos se pretende satisfacer. En muchas ocasiones aún cuando exista la demanda, ésta no se podrá satisfacer por la no existencia de recursos o porque su disponibilidad no es la necesaria, la productividad depende su uso adecuado y racional de los recursos.

De lo anterior, cuanto más grande es una organización, más complicada se vuelve su misión y más complejas se vuelven las necesidades de recursos. Claro está que la posibilidad de acceder a los recursos necesarios también se incrementa a medida que la organización se consolida, o la naturaleza misma del servicio o bien que provee. Tal es el caso de los bienes esenciales para preservar la vida como sería la prestación de la salud que puede verse incrementado por diversos factores, crecimiento poblacional, población regresiva en edad, etc.

I.3.3 La necesidad de dirección

Una organización sin un preciso sentido de dirección, solo será un sistema reactivo que responde a los requerimientos de forma automática, sin ningún tipo de preparación ni eficiencia. Se diluye en decisionismos y los costos de operación se vuelven elevados. Si bien en el caso de las organizaciones privadas podría llevarlas a desaparecer, no ocurre así en la pública, ya que pueden funcionar con grandes déficit que son traducidos en una mala gestión con costos políticos aún mayores. Unos costos no evidentes en este aspecto, y que no se les da atención necesaria en las organizaciones

públicas, son los altos costos emocionales que implica para los funcionarios el hecho de trabajar sin la dirección adecuada.

Cuando se analiza el problema de cómo elevar la productividad de una organización, la necesidad de contar con una dirección es evidente. Lo anterior hace referencia a la administración en cuanto a sus dimensiones de planeación, organización, dirección y control se refiere (Beltrán, 2008:12).

I.3.4 La necesidad de ser efectivos, eficientes y eficaces.

La eficiencia se relaciona con el grado máximo de aprovechamiento de los recursos. Es usual en las administraciones públicas prestar sus servicios a como dé lugar o producir bienes que requieren los ciudadanos, generalmente de primera necesidad, importando poco cómo se logró el cumplimiento del objetivo propuesto, es decir, de qué manera se utilizaron los recursos que se emplearon en el proceso productivo.

Aunado a lo anterior, en el contexto en el cual están inmersas las administraciones públicas, con niveles de presión fiscal elevados y de consolidación del gasto público, se ven obligadas a cubrir una demanda creciente de servicios públicos a través de una mejora de la eficiencia en el gasto público, que permita aumentar la producción de los servicios públicos a partir de los mismos recursos.

De ahí que, existe una necesidad creciente de ser eficientes y esto exige a las administraciones públicas fortalecer el desarrollo de mecanismos que permitan medir los programas y proyectos desarrollados en sus entidades, esto es, que se debe contar con mecanismos de evaluación a la gestión con

tendencia a resultados, por lo que es necesario disponer de indicadores y las herramientas para su construcción.

No obstante, se mantiene la necesidad de ser eficaz o de cumplir con sus objetivos. Los resultados se asimilan a la satisfacción del consumidor o usuario a través del producto y servicio. Servicio público o producto que debe cumplir con unos requisitos que ya no solo deben ser mínimos y deben ser cercanos a las expectativas o requisitos del ciudadano consumidor o usuario, los cuales se agrupan actualmente en calidad, servicio y precio. La eficiencia está relacionada con los efectos de las políticas u *outcomes*.

No es suficiente, aunque es posible ser solamente eficaces o ser solamente eficientes, se requiere adicionalmente ser efectivos, lo que significa que se logran los objetivos a través del método mejor y más económico, es decir, se logra la satisfacción de los ciudadanos consumidores o usuarios de la forma más óptima, esto es optimizando la utilización de los recursos, está relacionado con los impactos de la política pública (Cfr. Beltran, 2008:13-20).

Adicionalmente a estos criterios que se centran en los efectos de la política pública, en la etapa de evaluación también se emplea el análisis de la pertinencia de las políticas, que no es otra cosa que la relación entre los objetivos propuestos y el problema político a resolver, y la eficiencia productiva que relaciona la eficiencia de los procesos administrativos propiamente dichos, relación entre los productos de la política pública u *output* y los recursos destinados (Subirats y otros, 2010:218-231).

Sin embargo, es bueno acotar que la implementación de una política pública no necesariamente asegura alguna efectividad, que se genere algún

producto, de igual forma aunque se de algún producto no necesariamente se produce algún impacto en la conducta del grupo objetivo o que a largo plazo mejore la situación problemática. Un tratamiento más detallado de estos parámetros será hecho en el capítulo siguiente. Para una comprensión más detallada es conveniente recurrir a la bibliografía citada como lo es Análisis y gestión de políticas públicas (Cfr. Subirats y otros, 2010:218-231), el diccionario de políticas públicas (Cfr. Boussaguet y otros, 2009:229-236) o Teoría de la organización y gestión pública de José A. Olmeda Gómez (Cfr. Olmeda, 1999:410-586).

I.3.5 La necesidad de ser productivos

De igual manera que ocurre con la efectividad, la productividad requiere el logro de la eficacia y de la eficiencia simultáneamente. Aunque en la Administración Pública lo productivo no se mida en volúmenes de productos, sino con diferentes valores como; satisfacción de consumidores, usuarios o beneficiarios, cambio en la actitud de alguna población objetivo, mejora en la situación problemática que dio origen a la intervención pública o de alguna situación problemática conexas a la misma, etc.

Como ya se mencionó antes, en la Administración Pública, la demanda de productos o servicios públicos no solo existe siempre, sino que también es creciente, elevando la presión fiscal sobre las organizaciones. Dado esto, en la nueva administración pública, y de forma similar actualmente en las organizaciones privadas, se considera que lo que mantiene una organización viva ya no es la existencia de una demanda real o potencial, sino la

efectividad de su gestión (Beltrán, 2008). Así, dadas las características actuales y de los nuevos paradigmas en la administración la pirámide de las necesidades en las organizaciones públicas, tal como se aprecia en la figura 3, tiene forma de pirámide invertida. En el vértice, en la parte inferior, el logro de la eficacia, es decir con la revisión del grado de satisfacción de los usuarios o beneficiarios respecto de los productos o servicios, y continúa con el logro de la eficiencia; es decir, una vez que se comprenden las necesidades de los usuarios o beneficiarios y habiendo transformado éstas en especificaciones, se revisan y ajustan los procesos para garantizar que éstos tienen como resultado el producto que se requiere por una parte, y por otra, que todas las etapas del proceso agregan valor al producto, para lo cual se requiere que los recursos sean adecuados y adecuadamente aprovechados.

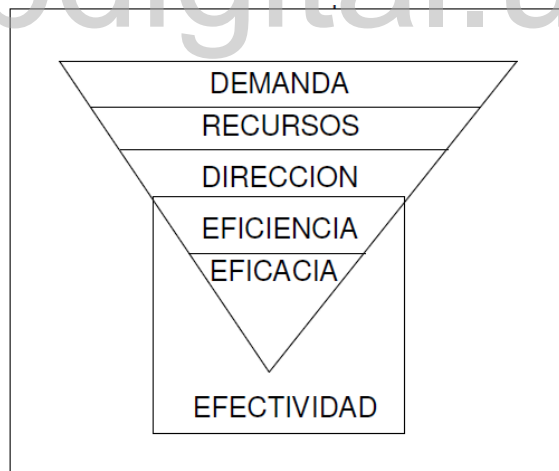


Figura 3. Pirámide de necesidades de la organización pública en su concepción de pirámide invertida (Fuente: Beltrán, 2008)

I.4. Indicadores de Gestión

I.4.1 La evaluación

Del diccionario de la Real Academia Española, Medir es “Comparar una cantidad con su respectiva unidad, con el fin de averiguar cuántas veces la segunda está contenida en la primera” (RAE, 2014), de forma muy simple medir es comparar una magnitud con un patrón preestablecido. Y por patrón a comparar en nuestro caso se eligen las variables que brinden mejor información en las aéreas críticas u objetivo para así reducir la diferencia que pueda existir con el valor deseado. Otra definición corta pero precisa, “una evaluación es un juicio hecho sobre un dato con referencia a un valor” (Meny y Thoenig, 1992:195) y de igual forma hace referencia a la comparación de un dato con un patrón o valor pre-establecido.

En lo concerniente a la evaluación en el análisis de las políticas públicas evaluar una política pública es:

“[Apreciar] los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.” (Meny y Thoenig, 1992:197)

Y, tiene por objetivo producir información que apoye la toma de decisiones en todos los niveles en el ámbito de las políticas públicas, ya sean decisiones administrativas que van desde la inclusión de un problema individual o colectivo en una agenda política a la medición de un impacto de una intervención pública o los efectos de la misma (Subirats y otros, 2010).

De las definiciones anteriores, evaluar implica comparar valores, valores estos obtenidos de una medición. Los resultados obtenidos a través de la medición permiten mejorar la planificación, pues es posible observar hechos, logrando tomar decisiones con mayor certeza y confiabilidad.

En el ámbito público existen definiciones de medición, una de las más completas aplicada a la gestión de las entidades públicas es la propuesta por el Comité de Gerencia Pública (PUMA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, “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” (PUMA, 2000 en Armijo y Bonnefoy, 2005:13).

Otra definición, enmarcada en el ámbito de las políticas públicas y que relaciona la medición y la evaluación en una sola definición, la establece como: “evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998 en Armijo y Bonnefoy, 2005).

I.4.2 Clasificación de la Evaluación

Para establecer una clasificación de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas es importante atender a qué aspecto se evalué o de la información requerida. Esto, ya que la evaluación de programas públicos sirve tanto a las audiencias generales, tales como el público o los medios de

comunicación, como a los decisores individuales que tienen necesidades de información particulares. En este sentido, José Antonio Olmeda Gómez en su libro *Ciencia de la Administración* propone la siguiente clasificación (Cfr. Olmeda, 1999: 581-582).

Dependiendo del objeto de la evaluación:

- Evaluación de políticas públicas y programas públicos.
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas.
- Evaluación de la responsabilidad en la adopción de decisiones públicas.
- Evaluación del desempeño individual.

Dependiendo del propósito de la evaluación:

- Para generar información necesaria en la toma de decisiones. Se valora o justifica un nuevo programa, contribuyendo a diseñarlo óptimamente basados en experticias adquiridas. Para esto, se requiere información sobre el problema o amenaza afrontada por el programa; sobre los resultados de programas pasados o información que permita la selección de un programa frente a otro.
- Para optimización de políticas y programas públicos. Para asegurar que un programa público es implementado de forma óptima en términos de efectividad. Para lo cual requiere, información sobre la implementación del programa, información sobre la gestión del programa e información continua sobre el estado actual del problema o amenaza afrontada por el programa.

- Para evaluar el desempeño de las entidades públicas. Para determinar la efectividad del funcionamiento de un programa y la necesidad de su continuación, modificación o terminación.

Dependiendo de quién requiere la evaluación:

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

Dependiendo de la etapa de la intervención de la acción pública:

- Evaluación ex ante: se realiza previo a la intervención gubernamental, es decir, los estudios de diseño de programas, estudios de inversión, estudios de impacto, necesidades, etc.
- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la intervención gubernamental, se relaciona 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.
- Evaluación ex post: esta se efectúa una vez finalizada la intervención gubernamental, involucra el análisis de resultado e impacto de los mismos.

Es importante resaltar que delimitar el objeto de la evaluación determinará cómo se direccionan los esfuerzos, esto en cuanto a definición de propósitos u objetivos, recursos y metodologías para poder realizar todo el proceso o medición y quizás lo más importante los usuarios de dicha medición. Entonces, la evaluación de políticas busca identificar los efectos y medir el impacto final de una intervención pública, a partir de la implementación de proyectos o programas en un grupo 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 al análisis que mejore o modifique las políticas a ser implementadas. En definitiva, parte de esas metodologías complejas son los indicadores de la gestión, que serán los que midan o determinen el cumplimiento o no de las políticas implementadas.

La evaluación de programas se refiere a las evaluaciones de los conjuntos de recursos y actividades organizadas para obtener ciertos objetivos, cuyos resultados corresponden al nivel de la gestión del programa, Meny y Thoenig lo llaman gestión interna y lo definen como, “[La] movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas especificables e individualizables. Los utiliza para transformarlos en productos” (Meny y Thoenig, 1992:93).

Mientras que la evaluación de políticas corresponde al nivel de decisión política, es decir relacionadas con la generalización de una determinada política en cuanto que aproximación tiene a determinado problema, y que por tanto, podría afectar a un número importante de

personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de los recursos presupuestarios (Ballart, 1992). Este aspecto, es considerado por Meny y Thoenig como una segunda función de producción de las políticas públicas. Se trata de transformar productos en efectos y/o impactos, que se resumen como, “[Toda] intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a uno o varios efectos o impactos” (Meny y Thoenig, 1992:94).

Recapitulando, un sistema de evaluación y control de gestión pública, tiene como objetivo facilitar a los administradores públicos la planeación y control dentro de cada grupo operativo a su cargo a través del procesamiento de información de forma permanente e integral, que permita a éstos autoevaluar su gestión y tomar los correctivos si fuera el caso.

En realidad, el sistema debería facilitar información oportuna y efectiva sobre el comportamiento de las variables críticas a cada uno de sus usuarios, esto a través de los indicadores de gestión que hayan sido previamente definidos, para así garantizar una mejora en los procesos de toma de decisiones y mejorar la curva de aprendizaje (Cfr. Armijo, 2011).

A lo anterior debe agregar, la existencia en la administración pública de ciertos hábitos o conductas respecto a las mediciones y control tales como: la medición precede al castigo, no hay tiempo para medir, medir es difícil, hay cosas extremadamente complejas de medir, es más costoso medir que hacer, entre otros, que serán ampliadas de seguidas.

La medición es sinónimo de castigo, esto quizás porque muchos emplean la medición como forma de coerción o presión y este es uno de los

motivos que lleva a manipular y falsear información. La medición debería dar confianza y de decisión y acción razonables para los empleados, y debe ser liberadora de tiempo para los gerentes y decisores públicos.

Sin tiempo para medir, esto es común siempre que el control sea tomado como algo ajeno a trabajo propio de la intervención pública, y generalmente lo hacen entes externos como contralorías. Se debe generar conciencia en los empleados respecto a que la medición y el control son parte de la gestión pública y que ha de tomarse como componente de la intervención pública y una herramienta importante.

Medir es tan difícil como se quiere que sea, aunque existen ciertos procesos donde justifica y es necesario hacer uso de mediciones especiales y estadísticas complejas, en la mayoría de los casos en los programas e intervenciones públicas, basta con emplear matemáticas sencillas y elementos estadísticos elementales. El empleo de graficas es cada vez mas aceptado.

Hay cosas en extremo complejas de medir, la medición de algunos factores, procesos, variables o situaciones puede sumamente compleja en el caso de las ciencias sociales y por lo tanto en la administración pública. En estos casos lo que no es posible medir directamente se puede medir o dimensionar por sus efectos o por la incidencia que causa en otros factores.

Es costoso medir, esto es consecuencia de considerar la medición como algo externo al trabajo, con querer medirlo todo y las mediciones complicadas. Solo se debe medir la variable más representativa y que aporte información pertinente a la situación o proceso que estemos controlando.

I.4.3 Características de la Medición.

La decisión sobre cuáles proyectos, procesos o actividades específicas van a ser medidos o evaluados dependerá del análisis de variables clave o críticas, adecuadas y suficientes que suministren información relevante sobre el objeto de evaluación, por lo que no es deseable medirlo todo. Una adecuada medición debe tener por características las siguientes (DANE, 2012):

- **Pertinente**, esto significa que las mediciones que se lleven a cabo deberán ser relevantes y útiles para facilitar las decisiones que serán tomadas.
- **Precisa**, la información recabada debe reflejar fielmente el comportamiento de las variables de medición, en este punto interviene la adecuada elección del instrumento de medición.
- **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.
- **Económica**, debe correspondencia racional entre los costos incurridos en la medición y los beneficios o la relevancia de la información suministrada.

I.4.4 Importancia y beneficios de la Medición

A lo largo del presente trabajo se ha insistido de una u otra forma en la importancia de la medición y evaluación como parte importante para la construcción de indicadores de gestión pública. Sin embargo, la importancia

de la evaluación en el marco de la justificación de la acción pública, gira en torno a que la información obtenida posibilita la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. “Otra perspectiva sobre la importancia de los indicadores de gestión es que éstos hacen posible la rendición de cuentas, la cual está en el centro del corazón del sistema de gobernabilidad política” (Schacter, 2002).

Otra justificación importante al respecto la enuncia el PNUD en su Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo establece que “al generar *evidencias* e información objetiva, las evaluaciones permiten a los gestores tomar decisiones fundamentadas y planear de forma estratégica” creando así dentro de la organización pública “una cultura orientada hacia los resultados, el aprendizaje, la investigación y la adopción de decisiones basadas en las evidencias” (PNUD, 2009).

Así, las ventajas de contar con los indicadores apropiados pueden resumirse en lo expresado por Armijo:

Contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés. La utilidad de contar con indicadores de desempeño para los gobiernos es indiscutible. No obstante, su incorporación eficaz en el ámbito público conlleva una serie de desafíos que es preciso tener en cuenta tanto en la fase de diseño como en la de implementación (Armijo y Bonnefoy, 2005:10).

En el sector público la evaluación de los parámetros requiere construir medidas muy específicas y claras de lo que se considera un buen desempeño

a diferencia del sector privado. Las instituciones públicas, no cuentan con los análisis de los beneficios o pérdidas de su gestión como tasas de retorno o tasas de rendimiento que fijan una línea de aceptación o rechazo.

De hecho, la existencia pública en la entidad gubernamental está dada por un mandato legal, es decir su justificación está establecida en una ley, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios. Sin embargo a diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar claramente el tema del mandato sobre lo que ha de producirse, que usuarios serán beneficiados y bajo que parámetros será juzgado el buen o mal desempeño. Entre las dificultades más relevantes se mencionan:

- Ambigüedad de los objetivos a cumplir por los organismos públicos.
- Escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos (aquellos que son los necesarios para cumplir con la misión), duplicidad de bienes en diferente organismos, o se producción no relacionada con el quehacer relevante del organismo.
- No existe claridad responsables de los resultados, malos o buenos, y consecuencias en ambos casos.

Los beneficios de la evaluación empleando indicadores de desempeño en la administración pública son múltiples, entre los cuales podemos mencionar los siguientes (Armijo y Bonnefoy, 2005):

- Apoya el proceso de planificación al definir las metas y objetivos claramente y por la formulación de políticas de mediano y largo plazo.

- Posibilita la detección de problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, retrasos y demoras excesivas, duplicidad de asignación del personal a las diferentes tareas, etc. y quizás lo más importante es que detecta en que procesos o áreas de la institución existen dichos problemas.
- A partir del análisis de la información que provee el indicador entre el desempeño efectuado y el programado, es posible realizar ajustes en los procesos internos, eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos.
- Contar con indicadores de desempeño posibilita la asignación de recursos públicos de forma fundamentada.
- Mejora los niveles de transparencia en el uso de los recursos públicos y un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
- Apoya la introducción de sistemas que reconocen el buen desempeño, tanto institucional como grupal e individual que son estimulados por organismos supranacionales como CEPAL, PNUD, BM, etc.

I.4.5 Información y los indicadores de gestión

Se define un indicador como la “relación entre las variables cuantitativas o cualitativas, que permite observar la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado, respecto de objetivos y metas previstas e influencias esperadas” (Beltrán, 2008:35).

Estos indicadores pueden ser valores, unidades, índices, series estadísticas, etc. Son factores importantes para establecer el logro y el cumplimiento de la misión, objetivos y metas de un determinado proceso.

Los indicadores de gestión son básicamente **información**, es decir, agregan valor, no son meros datos. Así, los indicadores de gestión deben tener los mismos atributos que posee la información, tanto en forma individual como cuando se presentan agrupados. La información para que sea útil deberá entonces poseer los siguientes atributos (Senn, 1999):

- **Exactitud:** La información debe representar la situación o el estado como realmente es.
- **Forma:** Existen diversas formas de presentación de la información, que puede ser cuantitativa o cualitativa, numérica o gráfica, impresa o visualizada, resumida y detallada. Realmente la forma debe ser elegida según la situación, necesidades y habilidades de quien la recibe y procesa.
- **Frecuencia:** Es la medida de cuán a menudo se requiere, se recaba, se produce o se analiza.
- **Extensión:** Se refiere al alcance en términos de cobertura del área de interés. Además tiene que ver con la brevedad requerida, según el tópico de que se trate. La calidad de la información no es directamente proporcional con su extensión.
- **Origen:** Puede originarse dentro o fuera de la organización. Lo fundamental es que la fuente que la genera sea la fuente correcta.
- **Temporalidad:** La información puede aportar datos del pasado, de los sucesos actuales o de las actividades o sucesos futuros.

- **Relevancia:** La información es relevante si es necesaria para una situación particular.
- **Integridad:** Una información completa proporciona al usuario el panorama integral de lo que necesita saber acerca de una situación determinada.
- **Oportunidad:** Para ser considerada oportuna, una información debe estar disponible y actualizada cuando se la necesita.

El comportamiento de muchos factores que afectan el desempeño de la organización, de las áreas que componen la organización y de las personas que conforman las áreas, es probabilístico y no determinístico, y la manera más efectiva, de reducir la incertidumbre a niveles razonables es a través del manejo y procesamiento apropiado de información.

Las causas de la necesidad de información se pueden resumir en lo siguiente (Beltrán, 2008):

1. La vorágine informativa actual: actualmente existe un sinnúmero de fuentes de información de la más variada naturaleza, físicos o digitales, que generan un volumen de información tan grande que surge el problema de hacerla manejable y utilizable, es decir hacerla administrable.

2. Complejidad en la administración pública: Las exigencias cada vez mayores hechas a la administración pública, sobre todo desde el punto de vista de recursos y exigencias de usuarios o consumidores, hace crecer el número de elementos que se integran al sistema público administrativo y día tras día cobra fuerza la necesidad de una gerencia integral. Lo anterior significa comprender la globalidad de la organización y de los factores

internos y externos que se relacionan con ella. Esto acrecienta la complejidad de la labor administrativa. Cabe resaltar que la complejidad va disminuyendo a medida que se desciende en los niveles de la organización.

3. Adaptación al cambio: Lo único constante es el cambio. Lo cual, hoy ocurre a una velocidad vertiginosa y exige a las organizaciones rápidos procesos de adaptación y habilidades especiales para el aprendizaje y el desarrollo. Este cambio viene en forma de nuevas leyes, nuevas condiciones políticas, laborales, nuevas exigencias por parte de los usuarios o consumidores, entre otros.

4. La interdependencia en la administración pública: Es vital comprender y administrar correctamente la interdependencia de las unidades que componen un organismo en la administración pública. Monitorear adecuadamente las diversas interacciones entre ellas brinda una herramienta útil para mantener la organización alineada como un todo y cónsona con el proyecto político del cual hace parte, bien sea si son políticas de gobierno o políticas de Estado.

5. El recurso llamado información: Tener la información no siempre significa tener el poder. La información es un recurso vital para el éxito de la gestión. Pero, ¿qué información? Lo importante es contar con información de calidad acerca de los factores vitales para la gestión.

6. La evolución y disponibilidad de la tecnología informática y de telecomunicaciones: Sobre todo los avances en las dos últimas décadas han logrado que la forma de adquirir y procesar la información sea más rápida, eficiente y económica.

En este punto hay que aclarar es que los indicadores de gestión: **Son un medio y no un fin, un medio para alcanzar los fines.** En caso contrario, el indicador pierde su naturaleza esencial de ser guía y apoyo para la evaluación y control, convirtiéndose en un factor negativo de consecuencias negativas tanto para las personas como para la organización.

I.4.6 Clases de Indicadores

El contenido de los indicadores puede agruparse en función de sus diferentes características de multitud de formas. Tomando la clasificación que presenta Lourdes Torres, presentamos el siguiente esquema (Cfr. Torres, 2002):

- a) indicadores de entradas, salidas y resultados (*inputs, outputs y outcomes*)
- indicadores de *inputs*: los indicadores de insumos, *inputs*, son unidades de medida que permiten conocer la naturaleza y cuantía de los factores que directa o indirectamente utilizan las entidades para llevar a cabo su actividad. Son la base para la evaluación de la economía y de la eficiencia en la gestión de programas y servicios públicos. Gran parte de la información necesaria para elaborarlos proviene de la contabilidad de costos y es ahí donde radica su importancia de su implementación.
 - indicadores de *outputs*: los indicadores de *outputs* permiten medir el nivel de servicios prestados o productos por un programa. Su determinación exige un análisis detallado de éste y conocer, de forma pormenorizada, la totalidad de sus actividades.

– indicadores de *outcomes*: los indicadores de *outcomes* representan la contribución o impacto social de un organismo, departamento, programa o servicio público, en términos no monetarios. Se conocen también como indicadores de eficiencia social, ya que miden logros en el cumplimiento de los objetivos públicos, así como la percepción que tienen los ciudadanos de las mejoras de su calidad de vida, tras la implantación de un determinado programa. Por ello, estos indicadores se obtienen de los resultados de estadísticas o encuestas que reflejan el incremento, objetivo o subjetivo en el bienestar social y la satisfacción personal de los destinatarios de la actividad pública, en términos de aumento de sus condiciones de empleo o de sus conocimientos (en programas de educación), de mejora de su salud y condiciones de vida (en programas de sanidad), etc.

b) indicadores presupuestarios y contables, de organización, sociales, de entorno y de impacto

– indicadores presupuestarios y contables: partiendo del presupuesto de la entidad se obtienen una serie de valores o indicadores que permiten visualizar, de forma sencilla, proporciones e índices que completarán la información obtenida de la liquidación del presupuesto.

– indicadores de organización: la organización de una entidad pública variará en función de diversos parámetros como su actividad, dimensión, localización, carácter central o territorial, etc. Para elaborar indicadores sobre la misma, se analizará su organigrama funcional, incluyendo los

órganos de dirección, de ejecución, a administración y los órganos de control.

- indicadores sociales: son instrumentos que valorarán el impacto social de las actuaciones de la entidad, expresados en unidades no monetarias. Pueden ir referidos a los usuarios de los servicios y contribuyentes o a los trabajadores.

- indicadores de entorno: Los elementos constitutivos del entorno de un programa forman parte del medio exterior no controlado por éste. Aspectos demográficos como la evolución de la población, económicos como la variaciones en el precio de la energía, culturales como los cambios en las preferencias de los ciudadanos, medioambientales que pueden influir en programas de infraestructuras públicas, etcétera, pueden incidir de forma más o menos decisiva en los logros o resultados de un programa.

- indicadores de impacto: Los efectos que la aplicación de un programa o política pública, o la actividad de una entidad provocan en la sociedad o en la economía, si son relevantes, deben ser conocidos por los usuarios de la información.

c) indicadores de economía, eficiencia y eficacia

- Los indicadores posibilitan un control selectivo de la información clave y de su evolución en el ente que pretende evaluar su gestión. Para ello, es necesario seleccionar los que resulten más significativos. En la determinación del grado de economía, eficiencia y eficacia de una entidad, programa o servicio.

I.4.6 Patrones para la especificación de indicadores

Composición

Para que un indicador sea correctamente estructurado tendrá las siguientes características en su diseño (Beltrán, 2008):

- **Nombre:** Es muy importante identificar correctamente y de forma unívoca el identificador de tal forma que defina claramente su objetivo y utilidad.
- **Forma de cálculo:** Para indicadores de tipo cuantitativos, se debe especificar de forma clara la fórmula matemática para el cálculo de su valor, la identificación exacta de los factores y la manera como ellos se relacionan.
- **Unidades:** El valor del indicador debe ser expresado en unidades apropiadas, las cuales varían de acuerdo con los factores que se relacionan.
- **Glosario:** Es la documentación del identificador, donde se relacionan los factores necesarios para su construcción y cálculo. En general se deben documentar todos los aspectos relacionados con el indicador.

Naturaleza

En cuanto a su naturaleza se refiere, los indicadores se clasifican según los factores claves que miden. Definitivamente los indicadores de gestión deben reflejar el comportamiento de los factores clave o factores críticos. Así, es así como encontraremos indicadores de efectividad, de eficacia (resultados, calidad, satisfacción del usuario, beneficiario o consumidor, de impacto), de eficiencia (actividad, uso de capacidad, cumplimiento de programación, etc.),

de productividad. Contar con un conjunto de indicadores que abarquen los factores clave descritos es garantizar la integridad de la función de apoyo para la toma de decisiones. Lamentablemente, a causa de políticas de organización erróneamente establecidas y a los estilos gerenciales imperantes en algunas organizaciones, se ejerce control, generalmente, centrándose en los resultados, en la eficacia, y se deja de lado las restantes dimensiones de la gestión integral.

Vigencia

Según su vigencia, los indicadores se clasifican en temporales y permanentes.

Temporales: Cuando su validez tiene un lapso de tiempo finito, por lo regular cuando se asocian al logro de un objetivo a la ejecución de un proyecto, al lograrse el objetivo o cuando éste pierde interés para la organización, los indicadores asociados deberán desaparecer.

Permanentes: Son indicadores que se asocian a variables o factores que están presentes siempre en la organización y se asocian por lo regular a procesos.

Es corriente encontrar organizaciones en las cuales se han establecido indicadores asociados a proyectos que ya han culminado y a objetivos que ya se alcanzaron o desecharon por cualquier razón, de modo que tanto el indicador por sí mismo como los valores asociados a él deben ser objeto de constante revisión y comparación con las características cambiantes del entorno y de la organización.

Nivel de generación y utilización

El nivel de generación se refiere al nivel de la organización, estratégico, táctico u operativo, donde se recoge la información y se consolida el indicador.

Mientras que el nivel de utilización se refiere al nivel de la organización, estratégico, táctico u operativo, donde se utiliza el indicador como insumo para la toma de decisiones.

Valor agregado

Es normal encontrar en las organizaciones un número exagerado de indicadores, la mayoría de los cuales no soportan un análisis de valor agregado, pues la información que transmiten es poco o nada útil. Quizá la mejor manera de identificar si un indicador genera o no valor agregado está en relación directa con la calidad y oportunidad de las decisiones que se puedan tomar a partir de la información que éste brinda, en caso de que no sea útil para ello, es mejor no tenerlo.

Tipos de indicadores de gestión

Los indicadores pueden ser vistos como instrumentos que generan información de diversa naturaleza y por ende existen múltiples indicadores de acuerdo a la naturaleza de información que entregan. En la organización pública existen diversos tipos de indicadores: los hay puntuales, acumulados, de control, de alarma, de planeación, de eficacia, de eficiencia, temporales, permanentes, estratégicos, tácticos, operativos, etc.

Ventajas que tiene contar con indicadores de gestión

El siguiente es un listado general de ventajas asociadas al uso de indicadores de gestión (DANE, 2012: 19-20).

- Motivar a los miembros del equipo para alcanzar las metas y generar un proceso de mantenimiento continuo.
- Estimular y promover el trabajo en equipo.
- Contribuir al desarrollo y crecimiento tanto personal como del equipo dentro de la organización.
- Generar un proceso de innovación y enriquecimiento del trabajo diario.
- Impulsar la eficiencia, eficacia y productividad.
- Disponer de una herramienta de información sobre la gestión, para determinar que tan bien se están logrando los objetivos y metas propuestas.
- Identificar oportunidades de mejoramiento en actividades que por su comportamiento requieren reforzar o reorientar esfuerzos.
- Identificar fortalezas en las diversas actividades, que puedan ser utilizadas para reforzar comportamientos proactivos.
- Contar con información que permita priorizar actividades basadas en la necesidad de cumplimiento de objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- Disponer de información de la organización pública que permita contar con patrones para establecer prioridades de acuerdo con las necesidades y expectativas de los beneficiarios, usuarios o consumidores.
- Establecer una gerencia basada en datos y hechos.

- Evaluar y visualizar periódicamente el comportamiento de las actividades clave de la organización y la gestión general de las unidades operativas.
- Reorientar políticas y estrategias, con respecto a la gestión de la organización.

A lo largo del capítulo se establecieron las necesidades de las administraciones públicas, sobre todo, la necesidad de ser productivos, eficaces, eficientes y efectivos. Así como la importancia de la evaluación para determinar la satisfacción o no de las mismas. Justo en este aspecto, la evaluación, es donde se establece la importancia y ventajas del uso de los indicadores. Donde, quizá la ventaja fundamental del uso de indicadores de gestión se resume en la reducción drástica de la incertidumbre y la subjetividad en la evaluación de la gestión pública, con el consecuente incremento de la efectividad de la organización y el bienestar no sólo de los beneficiarios, que debe ser el fin último, sino también de la organización pública en sí.

CAPÍTULO II INDICADORES DE GESTIÓN PARA LAS ENTIDADES PÚBLICAS, PROPUESTAS MULTILATERALES

II.1 Introducción

En estas épocas de globalización, mundialización y competitividad, las organizaciones al igual que las unidades empresariales, sean éstas sociales, públicas o privadas, requieren de conceptos, metodologías y herramientas que les permitan hacer seguimiento y evaluar resultados de sus programas y proyectos. Lo anterior motivado a las presiones fiscales y exigencias cada vez mayores de comunidades, beneficiarios o usuarios y que estén en concordancia con estándares establecidos que puedan probar su efectividad.

Debido a todo esto, organismos internacionales y departamentos de planeación han construido y adaptado conceptos, metodologías, herramientas e instrumentos que permiten análisis de efectividad de las políticas públicas. Ejemplos de ello los encontramos en las publicaciones hechas por organismos multilaterales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que establece pautas para la medición de la eficiencia en programas sociales mediante índices de desempeño (UNDP-IDH, 2013).

En la misma tónica del PNUD, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) posee una división especializada al respecto, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), el cual ha publicado un manual de Sistemas de indicadores para el

sector público en América Latina y el Caribe (SISPALC), compartiendo el proyecto con el Banco Mundial y su programa LAC MIC++ (Armijo, 2002).

Ahora bien, volviendo a lo dicho de la teoría neoinstitucional, como bien lo ha mostrado North, “los costos de la creación de instituciones *desprovistas de antecedentes* son muy altos en relación con los de la creación de instituciones *con antecedentes*” (North, 1995:124), y a su vez recordando que, “las instituciones son las *reglas del juego* en una sociedad o, más formalmente son las *limitaciones ideadas por el hombre* que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico” (North, 1995: 13).

En esta tónica, dado que ya existen propuestas de los organismos multilaterales, instituciones con antecedentes, pueden vincularse a conceptos de la administración de empresas para facilitar la evaluación mediante la medición de la efectividad, eficiencia y la eficacia de las instituciones, sean éstas privadas, públicas, ONGs u organizaciones públicas de diversa índole. Estas organizaciones, por su parte adelantan y desarrollan la política socioeconómica bajo modelos propios de Gestión Política y en nuestro país Gestión Social en las llamadas Empresas Sociales.

Ahora bien, uno de los modelos de gestión más aceptado actualmente es el llamado Gestión basada en Procesos, como se argumentó en la introducción general, y una parte esencial de este modelo de gestión es la medición y análisis de resultados que permitan realizar el control y monitorear de manera permanente el desempeño, a lo largo de toda la organización, más aún si se trata de entidades u organismos públicos donde

el manejo de recursos públicos implica controlar y mejorar su ejecución en términos de eficacia, eficiencia, efectividad y una más específica la efectividad de producción vinculada con la pertinencia, que serán ampliadas en este capítulo.

Lo anterior debido a que, en nuestro país sobre todo, es común escuchar quejas y hablar de lo mal que funcionan los servicios públicos y en general ponemos en duda la eficiencia en la actuación de las administraciones públicas, pero pocos o nadie parece saber muy bien lo que debería ser un buen servicio público. Tenemos contralorías nacionales y regionales, incluso se habla de contralorías sociales, además de una Constitución, leyes y reglamentos que establecen como deberían ser esta actuación, pero parece claro que las indicaciones normativas de esos organismos y textos legales son excesivamente genéricas y poco útiles para servir de guía y lo más importante a la luz del presente trabajo, tampoco sirven como instrumento de medir o evaluar el accionar público.

En este capítulo, luego de la revisión de las metodologías desarrolladas desde entidades multilaterales regionales formuladoras de políticas en la gestión de pública, se adapta y complementa la definición, construcción y análisis de los indicadores de gestión, mediante conceptos que permite establecer una aproximación teórica al análisis y gestión, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Esto, de acuerdo a publicaciones hechas por organismos multilaterales de la región como CEPAL o PNUD y en Venezuela como SISOV, tomándolos como aproximación a las pautas para la medición de la efectividad, eficacia y eficiencia en programas públicos mediante

indicadores de desempeño, siendo antecedentes de importancia para la conceptualización de los indicadores y su aplicación en la gestión de políticas públicas.

II.2 Indicadores de Desempeño en el Sector Público

Ya en el ensayo conocido de W. Wilson *The Study of Administration*, generalmente considerado como el punto de partida de la Ciencia de la Administración Pública en los EEUU, se defendía que el objeto de los estudios administrativos es determinar lo que puede hacer el gobierno y cómo puede hacerlo para conseguir la máxima eficacia. En este trabajo seminal, Wilson hace una llamada al reconocimiento de una nueva Ciencia de la Administración basada en la distinción radical entre política y administración, y propone un paradigma de buena administración inspirado en las burocracias francesa y prusiana que marcó el curso de los estudios en administración pública durante más de cincuenta años.

Sin embargo, como ya se argumentó en la introducción, la evolución de las administraciones públicas implica nuevos y mayores retos para los actores públicos, “reducir tanto los déficit presupuestarios como las deudas estructurales, mantener – a pesar de los procesos de globalización – una cierta capacidad de control político; satisfacer las cada vez mayores y heterogéneas exigencias de los ciudadanos;... atender a la obligación de una evaluación sistemática” (Subirats y otros, 2010:9).

Debido a esto muchos regímenes, sobre todo los democráticos, experimentan un gran número de respuestas institucionales a los retos mencionados, incorporando a las agendas gubernamentales (locales, nacionales o regionales), propuestas y proyectos para implantar lo que se ha denominado Nueva Gestión Pública (Cfr. Subirats y otros, 2010:9-30). Al mismo tiempo, surgen nuevas visiones de defensa de lo público que postulan encontrar nuevas formas más compartidas socialmente de definir los intereses generales. En ese contexto de creciente incertidumbre y de búsqueda de propuestas de soluciones viables, los actores políticos-administrativos requieren de metodologías de análisis que les permitan llevar adelante esos procesos de modernización del sistema político-administrativo en general y de la intervención pública en particular.

En la siguiente sección se hará una revisión a una serie de esas propuestas hechas por organismos multilaterales; que van desde manuales específicos para la evaluación de gestión pública, pasando por manuales para el diseño de indicadores de gestión hasta bases de datos especializadas en estadísticas e indicadores de la gestión pública en la región; organismos como multilaterales como CEPAL o PNUD de las naciones Unidas.

Estas propuestas serán, SISPALC o Sistemas de Indicadores del Sector Público en América Latina y el Caribe y CEPALSTAT de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL y el DANE del Programa CEPAL/GTZ de Modernización del Estado, Administración Pública también de la CEPAL.

Serán tomados estos tres pues si bien existen una variedad de propuestas y bases de datos para indicadores de gestión pública, estos tres son excluyentes en sus indicadores y son referencia en la mayoría, además se complementan en la forma de abordarlos. Sin embargo, se hará más extensa la presentación del SISPALC por ser más completa y que toma contenidos de CEPALSTAT. Con respecto al DANE será ampliado en el capítulo siguiente. Es conveniente aclarar que será una revisión a manera informativa pues un análisis a fondo escapa de los objetivos de la monografía.

II.2.1 Sistema de indicadores del sector público de América

Latina y el Caribe, SISPALC

En el marco de la iniciativa conjunta entre el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Banco Mundial para el Proyecto LACMIC++ Program, y como parte de uno de los componentes del proyecto se ha desarrollado el Sistema de Indicadores del Sector Público para América Latina y el Caribe (Cfr. SISPALC, 2015)

El SISPALC es una base de datos específica cuyo objetivo es dar un “Panorama de la Gestión Pública en América Latina: La Gestión Pública a la Hora de la Igualdad” (ILPES, 2015), orientada a facilitar una discusión sobre el papel del Estado en las economías y sociedades, y la construcción de visiones compartidas en los países de América Latina y el Caribe. Se toma la Gestión Pública de América Latina y los desafíos de las finanzas públicas, de la gestión pública y de la planificación para el desarrollo, como uno de los objetivos primarios del SISPALC.

Desde 2004 el ILPES hace el esfuerzo por sistematizar antecedentes que apoyen la gestión pública de gobiernos en la región, con su primer documento del Panorama de la Gestión Pública, donde hizo una revisión del estado de las finanzas públicas en América Latina, sus ingresos públicos, gastos, deuda pública y composición según niveles de Gobierno.

Desde entonces importantes cambios se han dado en áreas como en las finanzas públicas, la administración financiera, la inversión pública, el presupuesto orientado a resultados. También surgieron nuevos temas como el gobierno electrónico, y otros vinculados a la planificación global y a la aparición de iniciativas de evaluación de los programas públicos.

El valor de la SISPALC es apoyar con datos confiables la construcción de un panorama del sector público de América Latina, desde la perspectiva de la gestión y los resultados de las políticas públicas. Aun cuando existen otras bases de indicadores que contienen temas relativos al sector público, entre ellos DataGov del BID, Banco Mundial, etc. el SISPALC concentra una base de indicadores claves que permiten comprender el funcionamiento y los resultados de la actividad pública de los gobiernos como un todo.

La SISPALC tiene como objetivos (Cfr. Armijo, 2011):

- Proveer de información y un marco analítico confiable y comparable del desempeño de la gestión pública de América Latina.
- Proveer información a partir de fuentes primarias (encuestas) respecto de áreas de la gestión pública, tales como inversión pública y prácticas presupuestarias.

- Sistematización de indicadores de resultados de las políticas públicas a partir del monitoreo de las metas de los planes nacionales de desarrollo o agendas gubernamentales.

Los datos para la construcción de los indicadores contenidos en la SISPALC provienen de:

- de fuentes confiables como Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), gobiernos de la región, entre otros.
- Estudios específicos realizados por ILPES en el marco del proyecto LACMIC++.

La base de datos SISPALC se estructura en seis áreas temáticas generales: Finanzas públicas (Ingresos públicos, Gasto Público, Resultados fiscales, Deuda Pública, Prácticas presupuestarias), Inversión pública (Cobertura, Recursos, Resultados), Gobierno electrónico (Desarrollo, Evolución, Participación ciudadana), Percepción gubernamental y otros (Gobernabilidad, Competitividad, Democracia, Felicidad), Prioridades gubernamentales (Pobreza, Salud, Seguridad ciudadana, Desarrollo Humano, Trabajo, Educación, Vivienda, Emisiones de CO₂) y Desarrollo territorial (PIB sub-nacional). Los datos son sistematizados a partir de fuentes oficiales, desde el año 1990 hasta el último año disponible para cada país.

Estos temas a su vez están referidos a llamada cadena de producción del sector público: inputs, outputs, procesos y resultados, tal como se puede observar representada en el diagrama de la figura 4.

El impacto o resultados finales tienen que ver con los efectos de las políticas públicas en la población objetivo o ciudadanía. Especial interés es

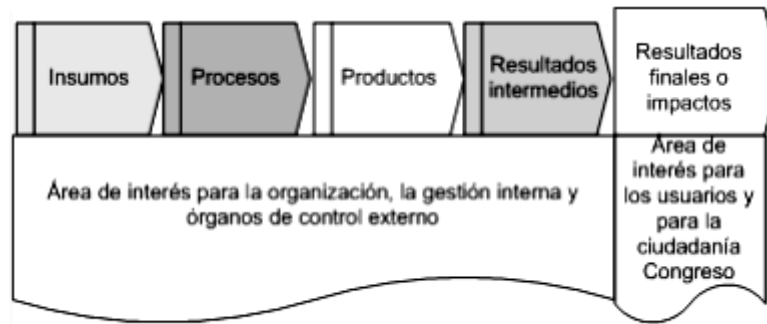


Figura 4. Diagrama de la cadena de resultados (fuente SISPALC, 2015) puesto en las fases de producción pues es acá donde la administración pública tiene las atribuciones, competencias y responsabilidades directas a cerca de medición tales como, ¿cuántos recursos se tienen?, ¿qué volumen de productos se pueden generar?, y ¿cuál es la mejor combinación de insumos para obtener determinados productos o procesos?

En el esquema del SISPLAC, los ingresos públicos hacen parte de los insumos que disponen los gobiernos para el financiamiento de sus políticas públicas. El gasto público genera un conjunto de productos como educación, vivienda, salud, entre otros. Temas de inversión pública, gobierno electrónico, recursos humanos, constituyen subsistemas de gestión pública, que inciden en la calidad del gasto público y en los resultados de las políticas públicas.

El SISPALC en lo relativo a Percepción Gubernamental, incorpora indicadores orientados a medir resultados de la actividad gubernamental desde el punto de vista de la percepción de los usuarios, incluidos en

governabilidad, democracia, competitividad y felicidad. Derivados de ellos este sistema proporciona información complementaria a resultados provenientes de estadísticas de pobreza, salud, educación, y otros.

Los indicadores monitorean las metas de desarrollo que están presentes en los Planes y/o lineamientos de los países que se incluyen en el SISPALC, se muestran como prioridad en los planes de: pobreza, trabajo, salud, vivienda, seguridad ciudadana, desarrollo humano y emisiones de CO2.

La estructura temática y por área del SISPALC se puede apreciar de forma gráfica en la figura 5 que será mostrada de seguidas.

www.bdigital.ula.ve

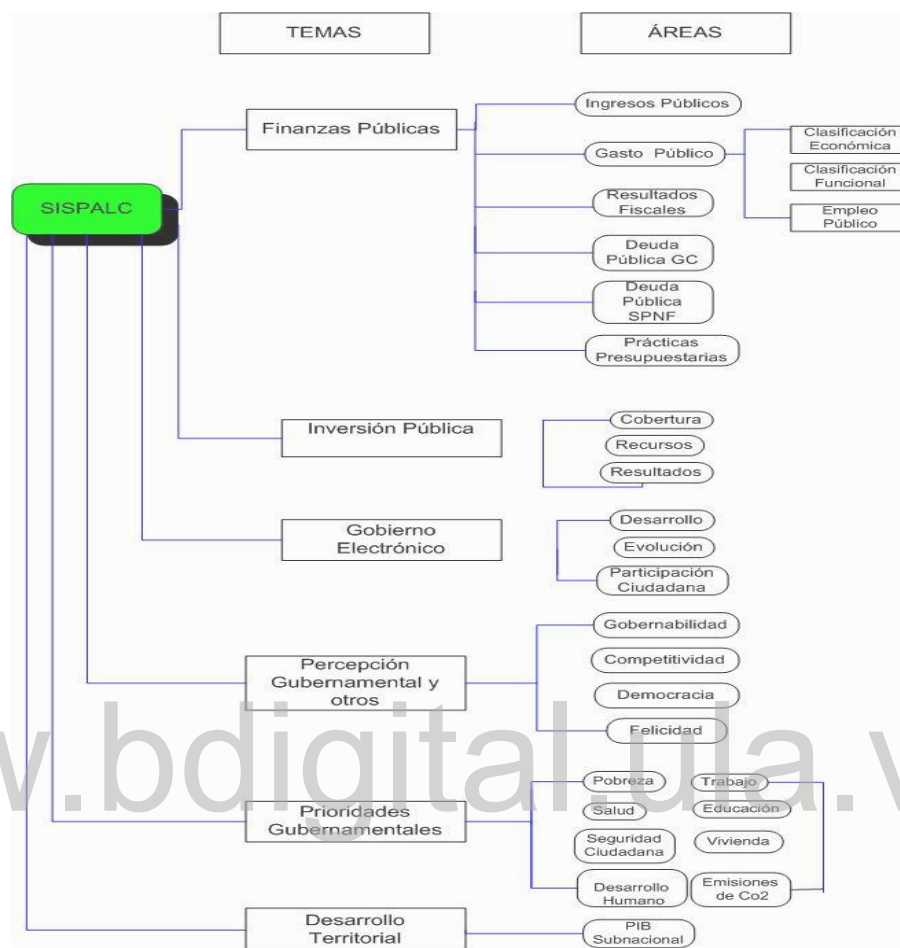


Figura 5. La estructura temática y por área del SISPALC (fuente SISPALC, 2015)

Indicadores de Finanzas Públicas

Las Finanzas Públicas comprende las siguientes áreas: Ingresos Públicos, Gastos Públicos, Deuda, Resultados Fiscales y Prácticas Presupuestarias.

En el apartado de Ingresos se construyen indicadores relativos a ingresos fiscales, tanto tributarios como no tributarios. Además, se presentan indicadores de resultados primario y global, como medida de la gestión fiscal

de los gobiernos, y como complemento a los indicadores de ingreso y gasto fiscal (Armijo, 2011).

Ingresos Públicos

En el caso de los ingresos fiscales recaudados por los gobiernos de América Latina y el Caribe, los indicadores construidos y graficados describen la evolución, tamaño y composición de los mismos en el tiempo. El análisis incluye veinte países, según la información disponible en la base de datos CEPALSTAT, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cfr. CEPALSTAT, 2015).

La CEPALSTAT para clasificar los ingresos fiscales y tributarios emplea como base el Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), teniendo en cuenta el nivel de detalle ofrecido por la información estadística de cada país. Trata de presentar un Panorama de las Finanzas Públicas de la región, por lo que cubre los datos de la forma más amplia posible, considerando la heterogeneidad en la cantidad y calidad de los datos de cada país que la conforma.

Los indicadores de este tipo son expresan en porcentajes de Producto Interior Bruto (PIB) y como participación sobre el total de los Ingresos.

Gasto Público

De acuerdo con las estadísticas de las finanzas públicas existentes en la región, los indicadores del gasto público son divididos en tres áreas temáticas

como lo son, la clasificación económica y funcional del gasto público y el nivel de endeudamiento del sector público.

La Clasificación Económica identifica aquellos indicadores que reflejan el tamaño del sector público y las políticas públicas implementadas para proveer bienes y servicios.

La Clasificación Funcional, identifica indicadores que permiten analizar cómo se asignan los recursos públicos a través de una estructura de programas en función de las políticas públicas y objetivos a implementar en distintos ámbitos de la economía, esta clasificación por funciones del gasto de gobierno utilizado es la empleada por Naciones Unidas.

Deuda Pública, este tipo de indicador permite medir el grado de endeudamiento de los gobierno, la capacidad de solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas como porcentaje del producto interno bruto. Las cifras de este documento son recopiladas a partir de datos oficiales publicados en CEPALSTAT (Cfr. CEPALSTAT, 2015). Los países incluidos en esta área son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

A partir de la estructura que plantea el SISPALC plantea siguientes indicadores para el gasto público:

- Indicador 1: Gasto Público Total en porcentaje del PIB.
- Indicador 2: Gasto Público Corriente en porcentaje del PIB
- Indicador 3: Gasto Público de Capital en porcentaje del PIB
- Indicador 4: Subsidios y transferencias corrientes en porcentaje del PIB

Dado el bajo desarrollo de las estadísticas fiscales para esta clasificación en los países de la región, los indicadores relacionados con la desagregación social del gasto público son los siguientes, los cuales se encuentran disponibles en el SISPALC:

- Indicador 5: Gasto Público Social Total en porcentaje del PIB
- Indicador 6: Gasto Público Social por habitante
- Indicador 7: Gasto Público Social en Educación en porcentaje del PIB
- Indicador 8: Gasto Público Social en Salud en porcentaje del PIB
- Indicador 9: Gasto Público Social en Seguridad social en porcentaje del PIB
- Indicador 10: Gasto Público Social en Vivienda en porcentaje del PIB
- Indicador 11: Gasto Público por función en porcentaje del PIB

Deuda Pública

Este tipo de indicador permite medir el grado de endeudamiento de los gobiernos, la capacidad de solvencia y sostenibilidad de las finanzas públicas. Refleja la información sobre la acumulación de déficits fiscales pasados y posibles desbalances presupuestarios futuros por presiones en el gasto futuro dado incrementos actuales del servicio de la deuda. El nivel de endeudamiento de los gobiernos de la región se puede identificar a través de los siguientes indicadores:

Indicador 12: Deuda pública total en porcentaje del PIB (Gobierno central)

Indicador 13: Deuda pública total en porcentaje del PIB (Sector público no financiero)

Prácticas Presupuestarias

Estos indicadores fueron sistematizados desde dos fuentes de datos, la Encuesta de la OCDE sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios. Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial. Comité de Gobernanza Pública (Cfr. OCDE, 2007) aplicada a países de Latinoamérica y el Caribe la cual recibió respuesta al por 13 países. Estos países fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Una segunda fuente fue una encuesta elaborada en enero de 2011, en el marco del SISPALC (Cfr. SISPALC, 2015).

La extensión de esta encuesta es mucho más limitada y los énfasis se orientan principalmente a explorar aspectos de la articulación entre el plan y el presupuesto, disponibilidad y uso de los indicadores de desempeño.

Los indicadores de prácticas presupuestarias analizados por la OCDE incorporan los distintos tipos de información requerida para la toma de decisiones a lo largo del ciclo presupuestario. Partiendo con la definición del marco financiero de recursos requerido previo a la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos de cada año hasta la evaluación de los resultados del uso de los recursos asignados a cada institución (Armijo, 2011). Incluye además los indicadores de Prácticas Presupuestarias o *Budget Practices* considerados relevantes de revisar, ya que entregan información que debería ser considerada para una adecuada gestión presupuestaria.

Indicadores de Inversión Pública

Los datos relativos a la inversión pública provienen de la encuesta realizada los directivos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública. Esto se llevó cabo en el marco de la conformación de la Red Latinoamericana y del Caribe de Sistemas Nacionales de Inversión Pública, que es parte de uno de los tres componentes del Proyecto LAC MIC (Cfr. LACMIC, 2015)

El análisis de los indicadores de inversión puede ser complementado con la presentación sobre los Sistemas de Inversión en América Latina, red SNIP (Cfr. SNIP, 2015).

Indicadores de Gobierno Electrónico

La importancia de incorporar indicadores sobre el gobierno electrónico en el panorama de la gestión pública es ya reconocida a nivel internacional. En SISPALC y tal como se observa en el Cuadro 1, se desarrollan tres grandes áreas de indicadores: desarrollo, evolución y participación ciudadana.

Estos indicadores provienen a su vez de la Base de Datos sobre el Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas (UNDD), desarrollada por *The United Nations Department of Economic and Social Affairs* (Cfr. DESA, 2015), a través de *The United Nations Public Administration Network* (Cfr. UNPAN, 2015). Esta base de datos proporciona a los gobiernos y todos los miembros de la sociedad civil el acceso fácil a información valiosa para la investigación. Es una herramienta que ofrece una evaluación comparativa para medir el Desarrollo del gobierno electrónico de un país entre 2003 y 2010. Como tal, proporciona una imagen instantánea del

desarrollo de Gobierno de un país en el mundo. La fuente principal de datos para la base de datos proviene de *The United Nations Global E-Readiness Reports and Survey*.(Armijo, 2011)

Cuadro 1 Indicadores De Gobierno Electrónico

Tema: Gobierno Electrónico	
Area Temática	1. Desarrollo Gobierno Electrónico
	2. Evolución Gobierno Electrónico
	3. Participación Ciudadana
Indicadores	1. Índice Desarrollo Gobierno Electrónico
	2. Índice de Servicios en Línea
	3. Índice Infraestructura Telecomunicaciones
	4. Índice Capital Humano
	5. Servicios Información Emergente
	6. Servicios Información Mejorada
	7. Servicios Transaccionales
	8. Servicios Integrados
	9. Índice Participación Electrónica

(Fuente, SISPLAC, 2015)

Indicadores de Percepción Gubernamental y otros

Existen muchos organismos que actualmente crean un conjunto de medidas para las percepciones de la calidad de las instituciones y sus efectos en la gobernabilidad, transparencia y percepción de corrupción, incluyendo aquellos desarrollados por el Banco Mundial referidos a las dimensiones de gobernabilidad, y del termino de relativa reciente data como lo es la **gobernanza**, publicados por este organismo multilateral para los años 1996 hasta el 2008 (Cfr. Banco Mundial, 2008). Estos indicadores y los anteriores,

son también propicios para el análisis inter-temporales dentro de cada país, pues han sido medidos y establecidos de forma recurrente, además se constituyen en referentes muy utilizados para evaluar la calidad institucional e influyen de manera determinante en aspectos de credibilidad financiera y de valoración del riesgo país.

También existen indicadores que complementan la perspectiva económica, social y de gobernabilidad, y que miden la sustentabilidad ambiental, el bienestar y la percepción de la ciudadanía. Los primeros han sido desarrollados por Organismos Internacionales como *WWF*, *Global Footprint Network* y *Zoological Society of London*. El indicador de Huella Ecológica, es un indicador agregado de sostenibilidad de índice único, definido como el área de territorio ecológicamente productivo necesario para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población dada con un modo de vida específico de forma indefinida. Este indicador hace referencia al impacto que la humanidad tiene sobre los ecosistemas del planeta (Global Footprint Network, 2013).

Otro indicador en este apartado se refiere al de Felicidad o *HPI* (*Happy Planet Index*), de la *News Economics Foundation* (*NEF*). La construcción de este índice se enmarca en la búsqueda de nuevos indicadores que sean capaces de medir el progreso en dimensiones que contemplen el bienestar subjetivo (ILPES, 2015).

Indicadores de Prioridades para el Desarrollo

Los programas y planes nacionales constituyen compromisos con la ciudadanía, pero para establecer las metas de desarrollo deben identificarse con claridad los factores explicativos que involucran los Programas y Entidades que estarán contribuyendo a la meta, y los costos asociados. La principal dificultad a la que se enfrentan los Programas es identificar su población objetivo, las coberturas y el impacto de sus propias intervenciones, por lo que difícilmente se logra determinar su contribución a una meta de carácter nacional.

La tarea fundamental en este punto es construir un conjunto consistente de indicadores de la Planificación para el Desarrollo, en torno a coeficientes que den cuenta de procesos y de resultados del desarrollo. La producción gubernamental es compleja de medir, y además, los resultados del desarrollo no pueden ser solamente atribuidos a la acción del sector público. Lo anterior es difícil de medir e incluso precisar los resultados, toda vez es que incluso, como ya se mencionó, es difícil identificar su población objetivo, las coberturas, impacto, contribución a las metas, etc.

La medición del desarrollo de un país es quizás uno de los ámbitos de medición más complejo y hasta subjetivo. Muchos indicadores se definen internacionalmente, siendo los más relevantes las metas del milenio, los cuales permiten dar un panorama comparativo de desarrollo humano del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, o de las dimensiones sociales y de cohesión social tal es el caso de las medidas propuestas por la CEPAL. Estos indicadores tienen la ventaja de que van más

allá de las concepciones clásicas, que asumían que el desarrollo estaba determinado principalmente por aspectos económicos y de dotación de factores productivos.

En la SISPALC se seleccionaron del conjunto de los planes nacionales y/o agendas de desarrollo de los países, un total de ocho indicadores: pobreza, trabajo, salud, educación, seguridad ciudadana, vivienda, desarrollo humano y emisiones de CO2.

II.2.2 CEPALSTAT

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, considera que la disponibilidad de información estadística oportuna resulta imprescindible para el análisis de la realidad socio-económica y ambiental, así como para diversos procesos de toma de decisiones en la región.

La CEPAL a través del CEPALSTAT difunde datos que son relevantes de América Latina y el Caribe en las áreas económica, social y ambiental, así como en temas emergentes que han sido catalogados de prioritarios por los jefes de estado en las cumbres mundiales y regionales. Para ello sistematiza y documenta en el CEPALSTAT la información producida por los organismos oficiales de los países y las agencias internacionales, además de un conjunto de indicadores relevantes para describir la situación regional producidos por las diferentes divisiones que integran la Comisión, constituyendo un aporte significativo para un amplio espectro de usuarios de datos estadísticos (Cfr. CEPALSTAT, 2015).

Este portal permite acceder a estadísticas e indicadores periódicos, ya sea a través de la consulta de tablas y gráficos pre-definidos o mediante la gestión de las bases de datos. La mayoría de ellas posibilita la consulta en línea para la elaboración de tablas que combinan datos de diferentes series y países. Cada una de las variables se asocia con un conjunto de datos que incluye la descripción de las fuentes utilizadas, las definiciones y otras características relevantes de las mismas, todo esto en una ficha técnica asociada a cada identificador.

Por otro lado, es posible acceder a las publicaciones estadísticas de carácter periódico, y también a los anexos estadísticos provenientes de las publicaciones analíticas. Se podrá también consultar un conjunto de documentos que contienen las recomendaciones metodológicas internacionales y las clasificaciones para la producción de estadísticas de alcance internacional y de uso más difundido.

Son variadas las posibilidades de acceso a la información dispuesta en CEPALSTAT. Por una parte se puede acceder a estadísticas e indicadores, que se encuentran clasificados en cuatro grandes temas: Estadísticas e Indicadores Demográficos y Sociales, Estadísticas e Indicadores Económicos, Estadísticas e Indicadores Ambientales, Estadísticas e Indicadores de Temas Transversales (Indicadores ODM, Indicadores de Género, Indicadores de Cohesión Social, Indicadores de Poblaciones, Pueblos Indígenas y Afrodescendientes, Indicadores de Juventud, Indicadores de Desarrollo Sostenible, Indicadores de TICs e Indicadores del Sector Agropecuario)

II.2.3 Sistema de indicadores sociales de Venezuela, SISOV

En Venezuela poco se ha abordado el construir indicadores estandarizados de gestión política por los gobiernos, sólo se encuentra un primer intento con el sistema SISOV. El portal SISOV es un sitio oficial y público de la República Bolivariana de Venezuela que permite acceder a la información sobre la situación social del país y del esfuerzo de la sociedad y del Estado. Siendo el SISOV sólo un portal informativo sobre los valores de los indicadores más no un manual de cómo implementar dichos indicadores aún cuando publiquen sus fichas técnicas.

El Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela, es un conjunto de información integrada, para la conceptualización, operacionalización y medición, mediante un grupo de indicadores sólo en el ámbito social, donde se abordan múltiples aspectos que conforman una primera aproximación a medir calidad de vida. Además, permite un manejo interactivo y consultas de datos provenientes del Censo Indígena y del Censo de Población y Vivienda del año 2001 (Cfr. SISOV, 2001).

Su principal hándicap es que sólo posee información hasta el censo 2001 y de la encuesta de hogares por muestreo del Banco Central de Venezuela (BCV) para el mismo año, adicionalmente es presentada más como un portal informativo que como un verdadero sistema integrado de indicadores. Posterior a esta fecha se dejó el registro en manos del Instituto Nacional de Estadística (INE), sitio éste que ahora es informativo de estadísticas de la más amplia gama abandonando el construir indicadores

más allá de valores demográfico o ambientales arrojados por el censo del 2011 y sus proyecciones (Cfr. INE, 2015).

El propósito fundamental del SISOV era establecer una herramienta para promover la elaboración, difusión y la utilización de indicadores sociales relevantes, consistentes y oportunos, que permita entre otros:

- Diagnóstico del desarrollo humano.
- Facilitar el análisis de los determinantes de la calidad de vida.
- Dar una visión de conjunto, multisectorial del desarrollo humano.
- Contribuir al mejoramiento de la información primaria.

Cuadro 2. Estructura temática Modulo Metas del Milenio

Modulo	Áreas Temáticas	Indicadores
Metas del Milenio	Erradicación de la Extrema Pobreza y el Hambre	Erradicación de la Extrema Pobreza Erradicación del Hambre
	Universalidad de la Educación	Universalidad de la Educación
	Promoción de la Igualdad de Género	Promoción de la Igualdad de Género
	Reducción de la Mortalidad Infantil	Reducción de la Mortalidad Infantil
	Mejoramiento de la Salud Materna	Mejoramiento de la Salud Materna
	Combate del VIH/SIDA, Malaria y otras Enfermedades	Combate a la Malaria y otras Enfermedades
	Seguridad de la Sostenibilidad Ambiental	Agua Potable
	Promoción de la Asociación Global para el Desarrollo	Nuevas Tecnologías

Fuente: SISOV (2015) elaboración propia

La última versión disponible es la SISOV 3.0, esta versión amplia la calidad y capacidad de los servicios ofrecidos por el SISOV, con diversas actualizaciones tecnológicas en el sistema, ofreciendo una búsqueda de indicadores, estudios e investigaciones por palabras claves. Asimismo incorporó dos módulos de información, incorporando los objetivos del

milenio y el de información social, un modulo de informes y un modulo de estudios (Cfr. SISOV, 2001):

- Módulo de Seguimiento de Objetivos del Milenio: Permite el seguimiento estadístico para alcanzar las metas propuestas por el gobierno nacional y las vinculadas a los objetivos del milenio. Publicando indicadores, fichas metodológicas, objetivos y metas
- Módulo de Acción Social: Proporciona información de las intervenciones del sector público en el área social, que se expresan en Misiones Sociales,

Cuadro 3. Estructura temática Modulo Acción Social

Modulo	Áreas Temáticas	Indicadores
Acción Social	Educación	Cobertura del Sistema Oferta del Sistema Educación de la Población Calidad de la Educación Inversión Pública en Educación
	Salud	Salud de la Población Salud de la Niñez Salud Reproductiva Saneamiento Ambiental Inversión Pública en Salud
	Nutrición y Alimentación	Déficit Nutricional Disponibilidad Alimentaria Morbilidad y Mortalidad Recursos y Condiciones Socioeconómicas
	Inversión Social	Educación Salud Vivienda Seguridad Social Desarrollo Social Cultura y Comunicación Social Ciencia y Tecnología
	Producción y Empleo	Empleo y Remuneraciones Producción Precios

Fuente: SISOV(2015), Elaboración propia

Proyectos Banderas y otros Programas Sociales.

- Informes sociales: Estudios descriptivos de las condiciones de vida de la población, sus condicionantes con énfasis en temas, grupos poblacionales o problemas específicos.
- Estudios: Estudios e Investigaciones realizadas por el SISOV, elaborados de manera regular y sistemática con énfasis en las distintas áreas temáticas, grupos poblacionales o problemas específicos. Se incluyen, igualmente, estudios realizados por otros organismos públicos o privados, considerados de interés. (Ver cuadros 2 y 3 estructura temática de SISOV).

II.2.4 DANE

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), como coordinador del Sistema Estadístico Nacional (SEN) de Colombia y en el marco del proyecto de Planificación y Armonización Estadística, busca mejorar el conocimiento de la actividad estadística y de los procesos de producción autónoma de estadísticas territoriales bajo los estándares establecidos por el DANE, estos a su vez basados en referentes internacionales y en la aplicación de los principios fundamentales de Naciones Unidas para las estadísticas oficiales.

Esta iniciativa del DANE busca promover la capacidad técnica de los entes públicos, mediante la producción de datos e información de calidad y la mejor organización de la misma. Esto, mediante acciones que permitan articular esfuerzos, empoderar actores territoriales y fomentar la participación en la producción y difusión de las estadísticas de los municipios

y departamentos. Lo anterior, a través de instrumentos para la gestión y el fortalecimiento de la capacidad técnica y el desarrollo de la actividad estadística que contribuya a una mejor comprensión de la realidad económica, social, demográfica y ambiental (Cfr. DANE, 2012).

A través de esta estrategia el DANE busca capacitar mediante material pedagógico, oferta de seminarios a diversos funcionarios de gobernaciones y alcaldías. Estas acciones contribuyen al desarrollo de la información estadística territorial y por tanto del Sistema Estadístico Nacional de Colombia.

Así, su principal metodología gira en torno a la divulgación, sensibilización y capacitación en instrumentos que apoyan la producción estadística con calidad y permiten un mejor aprovechamiento de las estadísticas.

Con todo esto, el DANE ante la necesidad de brindar a los usuarios los mejores productos, desarrolló una serie de documentos orientados a cubrir esos objetivos. Estos documentos favorecen la transparencia y credibilidad en la calidad técnica de las entidades para un mejor entendimiento, comprensión y aprovechamiento de las estadísticas producidas en el contexto de los principios de coordinación nacional, pertinencia, imparcialidad y acceso equitativo.

Son estos documentos los que servirán de base para el planteamiento y diseño de indicadores que será abordado en el siguiente capítulo, y es ahí donde se tratarán de forma más específica y ampliada.

CAPÍTULO III. DISEÑO DE INDICADORES DE GESTIÓN

III.1 Introducción

La importancia de la planificación, diseño, ejecución y análisis de las políticas públicas ya hace parte del pensamiento y los estudios políticos, económicos y de los debates sobre el desarrollo en América Latina. Aún cuando se haya hecho un análisis extenso del fenómeno del desarrollo en América Latina, parece no haber dado como resultado una reflexión conceptual sobre sus variados y múltiples elementos como un todo, incluso sin llegar a considerar este fenómeno del desarrollo como un desafío complejo y dinámico (Ortegón, 2008). Por lo tanto, surge la necesidad de elevar la calidad de las políticas públicas en un mundo en el que las interdependencias e interacciones sociales son cada vez más complejas e importantes, y donde la evaluación del accionar político cobra cada día más importancia al igual que idear los indicadores que den cuenta de la calidad de dichas políticas.

Evaluar implica preocuparse por los resultados, saber si se han obtenido o no los objetivos planteados. Pero la administración pública no está pensada para preocuparse por los resultados, sino por la legalidad de su actuación. Al menos es así en su modelo más extendido, el racional-burocrático. Se trata de un sistema concebido más como expresión de dominación legal, que como productor de servicios o de intermediación entre partes. Por ello, los mecanismos de control se dirigen más a certificar la

conformidad de la actuación administrativa con lo previsto normativamente que a encontrar indicadores de gestión y volumen de resultados e impactos.

Es así como las nuevas exigencias sociales plantean la necesidad de saber qué se hace con el dinero gestionado por los poderes públicos, para qué sirve la acción de gobierno, cómo saber si es acertado o no el accionar público, siendo esto parte del concepto de Nueva Gobernanza. Es entonces desde este punto de vista que evaluar políticas implica conocer opiniones y tener criterios de valoración de resultados. Ello tiene evidentes implicaciones para una administración que quiera cambiar y modernizarse, dar a conocer grados de apoyo, modificar conductas, conocer puntos débiles o potencialidades, para así poder aprender del propio examen de lo realizado.

Ahora bien, en las administraciones públicas cuyos recursos provienen en su mayor parte de contribuciones obligatorias en forma de impuestos y cuyo fin es la prestación de servicios gratuitos o subsidiados, la eficacia de los servicios prestados y la correcta administración de los recursos disponibles deben valorarse por su contribución a la satisfacción de las necesidades colectivas y el grado de cumplimiento de sus objetivos, y no sólo por sus resultados estrictamente en sentido de ejecución del presupuesto. Es precisamente ese carácter no lucrativo de su actividad y su forma y fuente de financiamiento que invalidan la medida del beneficio como indicador de efectividad, eficiencia y eficacia, que tan válida es en el sector privado (Subirats y otros, 2010: 218).

Así, es necesario dotarse de indicadores de efectividad, eficacia y eficiencia que sirvan para el adecuado cumplimiento de la responsabilidad y de la legalidad que caracterizan a la actuación pública.

Luego de una revisión en el capítulo previo de algunos estudios referentes a los indicadores de gestión pública, y especialmente de las metodologías desarrolladas desde entidades regionales formuladoras de políticas como la CEPAL, BID o PENUD, en este capítulo, se adaptan las definiciones, así como las propuestas de construcción y análisis de los indicadores de gestión, de estos organismos con una serie de conceptos básicos que permitan una primera aproximación a sistematizar la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

De igual forma, los planteamientos establecidos desde el Capítulo I, han sido basados en la idea de que es dentro del proceso de evaluación en los entes públicos donde los tomadores de decisiones bien sean estos directivos, administradores o planificadores, deben construir, bajo una metodología participativa, indicadores que alimenten el sistema de seguimiento y evaluación en la gestión de políticas públicas. Pues sólo a través de ellos se puede establecer con precisión qué se quiere hacer, cómo, con qué y cuándo. De igual forma cómo se pueden medir los resultados intermedios y el resultado final.

Si bien los indicadores son los instrumentos de más amplio uso, existen otros instrumentos, métodos y enfoques del seguimiento y la evaluación, casi todos los estudios mencionan, además de los indicadores, los enfoques de marco lógico, la evaluación basada en la teoría, las encuestas formales, el

métodos de evaluación rápida, el métodos participativos, el análisis de costo-beneficio, el análisis de la eficacia en función de los costos, la evaluación de los efectos o evaluación de impacto y evaluación de la eficiencia de las administraciones públicas (Banco Mundial, 2006).

De lo anterior, y en razón de los objetivos planteados sólo se reseñan brevemente las más importantes antes mencionadas y se hará una presentación teórica más extensa de los indicadores. Así, se desprende el objetivo central de este capítulo y aporte principal de la monografía; como lo es la revisión teórico conceptual en un sólo documento de los indicadores de gestión, en un marco de evaluación de políticas públicas. Como instrumento y herramienta fundamental para la toma de decisiones y cumplir las funciones de planeación y control específicamente a la gestión de políticas pública. Este capítulo final de la monografía de grado servirá de referencia y punto de partida para futuras investigaciones que pretendan ahondar bien en alguno de los indicadores propuestos, o bien en alguno de los otros métodos descritos.

III.2 Indicadores

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística de la República de Colombia (DANE) 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 tiempo (DANE, 2012:12).

La utilidad de los indicadores radica en que se puede llegar a establecer el logro y el grado de cumplimiento de la misión, objetivos y metas de programas públicos, todo ello basado en el hecho que son información agregando valor y no simplemente datos. 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, ordenado y procesado de datos que pueden dar sentido a una situación en particular o describir un fenómeno.

En este sentido, los indicadores como información con un valor agregado, se convierten en uno de los elementos centrales de evaluación en los diferentes sistemas que implementan y desarrollan las entidades políticas, ya que permiten dada su naturaleza, la comparación con valores dentro y fuera la organización política.

Una de las bondades de los indicadores es que muestran el nivel de cumplimiento acerca de lo que se está haciendo, lo que se gasta o emplea y los efectos de sus actividades, a través de la medición de aspectos tales como (DANE, 2012: 15):

- **Recursos:** Capital humano, presupuesto, planta y equipos.
- **Cargas de Trabajo:** Tiempo y número de personas requeridas para realizar una actividad. Metas que se tengan para un período de tiempo determinado

- **Resultados:** Número de ciudadanos atendidos, número de oficios respondidos, nivel de ejecución del cronograma, número de niños vacunados, cantidad de kilómetros construidos, etc.
- **Impacto:** respecto de los productos y/o servicios, tales como enfermedades prevenidas, impuestos recolectados, niveles de seguridad laboral alcanzada, etc.
- **Productividad:** Como casos atendidos, solicitudes procesadas por persona, llamadas de emergencia atendidas, etc.
- **Satisfacción del Usuario:** Número de quejas recibidas y atendidas, resultados de las encuestas, utilización de procesos participativos, visitas a los beneficiarios o usuarios, etc.
- **Calidad y Oportunidad del Producto y/o Servicio:** Tiempos de respuesta al usuario o beneficiario, capacidad para acceder a una instancia, racionalización de trámites, etc.

III.2.1 Características de los Indicadores

Las características más relevantes son las siguientes (DANE, 2012:19):

Oportunidad: capacidad de obtener información en tiempo real, adecuada y oportuna, para así poder medir con precisión aceptable los resultados alcanzados o las diferencias con respecto a los objetivos propuestos. Esto para la toma de decisiones de forma oportuna.

Excluyentes: Deben evaluar un aspecto específico y único de la realidad, una dimensión particular de la gestión. Sin embargo, la realidad en la que se actúa

es multidimensional, por esto un indicador puede considerar alguna de tales dimensiones (económica, social, cultural, política u otras).

Prácticos: Para facilitar la recolección y procesamiento de los datos requeridos para la construcción del indicador y su posterior procesamiento.

Claros: Los indicadores deben ser comprensibles para cualquier persona que lo requiera. Un indicador complejo o de difícil interpretación debe ser replanteado.

Explícitos: Debe ser definido de manera clara para evitar interpretaciones ambiguas.

Sensibles: Esto es referido a sensibilidad al cambio de la variable en el tiempo.

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

III.2.2 Beneficios de los indicadores

La importancia de la medición para el sector público ya fue precisada en el primer capítulo, entonces se justificaba dada la complejidad de las entidades públicas, la diversidad de productos y/o servicios que ofrecen, la diversidad de usuarios y decisores. Adicionalmente, la medición es importante pues se requiere para determinar con mayor precisión el desempeño de dicha entidad. Algunos de los beneficios que ya se han mencionado para las entidades públicas son, los siguientes (Armijo, 2011: ##). Apoyar el proceso de planificación para la definición de objetivos, metas y

formulación de políticas de mediano y largo plazo. Posibilita la detección de procesos problemáticos.

- Posibilitar los ajustes a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado.
- Sentar las bases para una asignación mejor fundamentada de los recursos públicos.
- Establecer mayores niveles de transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Apoyar la introducción del concepto del buen desempeño, tanto institucional como grupal e individual.

Derivados de los anteriores otros beneficios no tan evidentes pero si importantes de los indicadores de gestión son:

- La satisfacción del beneficiario/usuario: en la medida en que se logre monitorear a través de los indicadores la satisfacción del beneficiario/usuario, permitiendo el logro de los resultados deseados.
- Seguimiento del proceso: Permite el mejoramiento continuo a través del seguimiento de cada eslabón de la cadena que conforma el proceso.
- Gerencia del cambio: Permite establecer el aporte a las metas organizacionales y los resultados, así conocer que está realizando bien.

III.3 Tipología de los Indicadores

Se plantean diversas clasificaciones para los indicadores dependiendo de las metodologías empleadas, desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos o etapa del proceso productivo. Sin

embargo, a los fines y objetivos planteados sólo establece una clasificación en las dimensiones de efectividad, eficiencia, eficacia, calidad y economía, es decir, desde el punto de vista de lo que miden. Esto debido a que dichas valoraciones tienen relación directa con las etapas de proceso productivo (insumos o *inputs*, procesos o actividades, productos u *outputs* y resultados finales u *outcomes*) (Subirats y otros, 2010:212-218) o actividades que se desarrollan a partir del modelo de operación por procesos empleados en la nueva administración pública esto se puede observar en la figura 6. La clasificación planteada en palabras de Marianela Armijo pretende establecer:

[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 presupuesto. (Armijo, 2011:62)

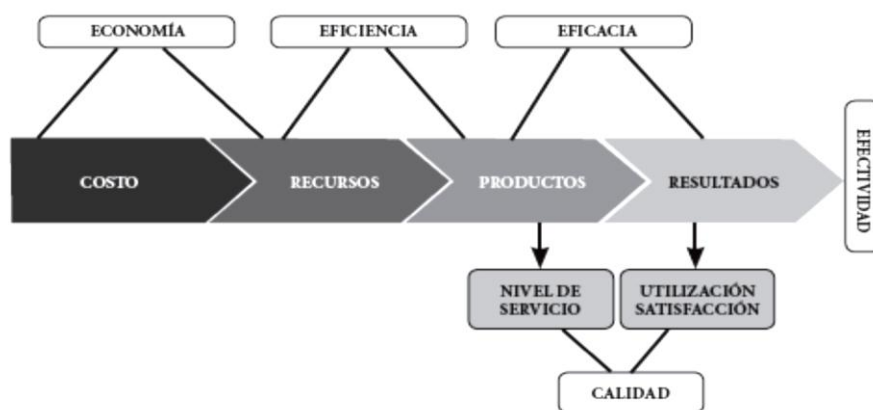


Figura 6. Interrelación entre los procesos y los tipos de indicadores (Fuente: Armijo y Bonnefoy, 2005)

Esta clasificación de indicadores es la más empleada en la región gobiernos de la región y de los gobiernos de países que hacen parte de la de la OECD (existen otras tipologías similares como la *Audit Commission*, entidad que se vincula con los municipios del Reino Unido). Su elección se basa en una serie de ventajas frente a otras topologías que son más complejas, estas se pueden resumir en lo siguiente (Armijo, 2011:68)

- La tipología se centra en los aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública.
- Permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y las dimensiones del desempeño.
- Simplicidad y concreción.

www.bdigital.ula.ve

III.3.1 Indicadores de Eficacia

La eficacia relaciona los resultados (*outcomes*) observables con los objetivos planteados, esto es, ¿cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos? ¿A cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios? ¿Qué porcentaje corresponde del total de usuarios? en pocas palabras ¿Ha sucedido lo que se había planeado? (Subirats y otros, 2010:237)

Así, la eficacia es referida al cumplimiento de planes y programas, previamente determinados, de modo tal que se evalúa el cumplimiento de la meta en el plazo estipulado. Esto es, la relación entre los efectos esperados de una política pública y los que efectivamente se obtienen o se inducen en los beneficiarios finales. Es bueno acotar, que pocas veces los objetivos formulados son respetados dada la complejidad del proceso público y por

ende la aplicación del criterio de eficacia, sobre todo en la relación causal y analítica entre la política pública y la realidad social, no así en la relación normativa entre lo planeado y lo obtenido (Subirats y otros, 2010:220). Es en esta relación normativa donde el indicador muestra mayor utilidad.

De lo anterior, los indicadores de eficacia obedecen a los objetivos previamente definidos y para ello se requiere de un mínimo de información que permita tener conocimientos sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada. Algunos de estos indicadores son:

- Productos que entrega el programa o el servicio.
- Usuarios a quienes se dirige en términos de número y sus características.
- Objetivos principales, esto es, que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.
- Metas concretas a las que hacer seguimiento ejemplo: cuándo, dónde, en qué condiciones.

Es este punto vale insistir que, en estos indicadores es importante el establecer, en lo posible, las metas y objetivos ya que dada la dificultad de establecerlas a la luz del criterio causal, por lo que no pocas veces los objetivos son definidos sin especificar de forma absoluta la contribución que debe hacer la política pública para su realización (Subirats y otros, 2010:221). Sin embargo, Marianela Armijo afirma, “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” (Armijo, 2011:71). Este tipo de indicadores entonces, está

relacionado al cumplimiento de los objetivos y puede asociarse a aspectos como:

- **Cobertura:** Grado en que las actividades que se realizan, o grado de cobertura/satisfacción de la demanda por los productos/servicios que se ofrecen. Esta expresada en términos de número de usuarios atendidos o bien zonas geográficas cubiertas, respecto de una población objetivo o una demanda potencial a cubrir.
- **Focalización:** El nivel de precisión con que los productos/servicios son entregados a usuarios/beneficiarios de un programa o proyecto en la población objetivo. También si hay personas por cubrir o existen personas que no pertenecen al grupo objetivo pero reciben los beneficios.
- **Capacidad de cubrir la demanda:** Capacidad para absorber los niveles de demanda que tienen sus productos/servicios.

Cuadro 4. Ejemplos de indicadores de **eficacia**

Indicador	Aspecto Asociado
Número de desempleados capacitados/Total de desempleados inscritos (INCES/Misiones)	Focalización
Porcentaje de egresados del programa de reinserción/Total inscritos programa de reinserción (INCES/ Misiones).	Cobertura
Porcentaje de alumnos que se emplean después de finalizar los cursos de capacitación INCES.	Resultado final
Número de beneficiarios/ Universo de beneficiarios (Misiones)	Cobertura
Porcentaje infracciones que termina en sanción efectiva (SENIAT, SUNDAE).	Resultado final
Conflictos colectivos solucionados/conflictos colectivos planteados (MINPPTRASS).	Resultado final
Incremento total de puestos de trabajo abiertos con el servicio público de empleo (Misiones Vuelvan caras, INCES).	Resultado final

Fuente: Adaptado de Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores (DANE, 2012).

- **Resultado final:** Compara los resultados obtenidos respecto de un valor óptimo establecido en la etapa de acuerdos y planificación, es decir, va más allá de mostrar los resultados obtenidos respecto de los esperados pues requiere unas metas superiores o ambiciosas para comparación (aunque como se dijo anteriormente sean difíciles de establecer).

Cuadro 5. Ejemplos de indicadores relacionados con la calidad del servicio y factor que mide

Indicadores de calidad de servicio	Factor que mide
% Respuestas a los usuarios antes del cumplimiento de los términos de ley.	Oportunidad
% Contratos revisados y aprobados en los términos establecidos, respecto del total de contratos en trámite.	Oportunidad
% Autorizaciones médicas especiales en menor tiempo al límite establecido.	Oportunidad
% Población vulnerable cubierta con el programa, respecto del total vulnerable censado.	Accesibilidad
Número de puntos de atención para trámites y procedimientos a nivel nacional.	Accesibilidad
% Viviendas de interés social construidas y entregadas a los beneficiarios, respecto del total de viviendas programadas	Accesibilidad
% Quejas y Reclamos en un periodo determinado, respecto del total de encuestados.	Percepción de los usuarios
% Satisfacción de los usuarios frente a la prestación del servicio, respecto al total de encuestados.	Percepción de los usuarios

Fuente: Adaptado de DANE(2012) e Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Armijo, 2012).

En este tipo de indicador, la satisfacción del usuario/beneficiario frente a la entrega del bien o prestación del servicio, aporta el insumo necesario para evaluar, representando un valor importante y hasta determinante para las entidades públicas, siendo este el principio fundamental del sistema de gestión de calidad con 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”(DANE, 2012:23). Así, la calidad del servicio se convierte es una dimensión del desempeño referida 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 (DANE, 2012:24).

III.3.2 Indicadores de Eficiencia

El criterio eficiencia en la asignación de recursos, se refiere a la relación recursos/efectos de una política pública (Subirats y otros, 2010:222). Así, el tipo de identificadores para este criterio se refiere al control de los recursos o entradas (*inputs*) durante el proceso de generación del producto y/o servicio midiendo la forma de cómo se utilizaron, es decir, evalúan la relación entre los recursos y su grado de aprovechamiento. Es decir, estos indicadores son el examen de costos en que incurren las entidades públicas encargadas de la producción de bienes y/o servicios, para alcanzar sus objetivos planeados y sus resultados obtenidos (Cfr DANE, 2012).

Es posible obtener mediciones de eficiencia, relacionando por ejemplo, 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. (ver cuadro 6.)

Cuadro 6. Ejemplos de indicadores de eficiencia

INDICADOR
Costo de un servicio en relación al número de usuarios
Costo total programa de becas (misiones) /Total de beneficiarios
Costo por tonelada de basura recogida en un sector, en todo el municipio, etc.
Costo de la recogida de basura por usuario
Costo por metro de acera reparado, construido, etc.
Costo por kilómetro de carretera reparado, construido, etc.
Costo de la inspección por número de visitas efectuadas a una comunidad.

Fuente: DANE (2012), Adaptado de Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Armijo y Bonnefoy, 2005)

En resumen y de lo anterior, el análisis de la eficiencia basado en estos indicadores se refiere a la disposición y aprovechamiento de los insumos, entradas o *inputs* del proceso. Para esto, la información necesaria para su construcción, debe ser adquirida en tiempo oportuno, al mejor costo posible, en la cantidad adecuada y con buena calidad.

III.3.3 Indicadores de Efectividad

El criterio de efectividad (*effectivity/compliance*) se aplica en la evaluación de los impactos, midiendo la relación entre los objetivos normativos de una política y el comportamiento real de los grupos objetivo (Subirats y otros, 2010: 219). El indicador para este criterio involucra la

eficiencia y la eficacia, es decir, el logro de los resultados programados en el tiempo y con los costos más razonables posibles (Cfr. DANE, 2012).

Los indicadores para el criterio de efectividad miden el grado o nivel de satisfacción del usuario y su aspiración a recibir un producto o servicio en condiciones favorables de costo, oportunidad, y con la mejor cobertura posible del servicio o bien.

Este tipo de indicadores son tratados como unos indicadores de **impacto** de las intervenciones o servicios ofrecidos por las entidades públicas, este tipo de indicador trata de un tipo de evaluación *ex-post*, tratada con en el capítulo I, la cual se caracteriza por aplicarse una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión en un determinado período, estando más orientada a evaluaciones de política como tal (Subirats y otros, 2010), que al tipo de análisis planteado en el de los indicadores de efectividad propiamente dichos.

Cuadro 7. Ejemplos de indicadores de efectividad

Indicador
% 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: DANE (2012).

III.3.4 Indicadores de Economía

Es la capacidad de un organismo o ente público para generar y emplear adecuadamente los recursos financieros para el cumplimiento de sus objetivos, algunos autores como Joan Subirats lo llaman eficiencia productiva,

y permite juzgar la eficiencia de los procesos administrativos de implementación de la intervención pública. En este tipo de criterio no se evalúan desde el punto de la eficiencia los efectos que se dan en la sociedad o el ambiente natural de los grupos objetivo, por el contrario se concentra el análisis y evaluación en los actos administrativos (*outputs*) de la política pública. Para esto, se toma como información el valor de los costos de los recursos directos y materiales dejando de lado los relacionados a los recursos inmateriales (Cfr Subirats y otros, 2010: 222-225). Lo anterior es importante dada la naturaleza y origen de los fondos destinados a la políticas públicas, ya que, todo organismo que administre fondos públicos es responsable del manejo eficiente de dichos recursos, de la ejecución óptima de su presupuesto y de la administración adecuada de los mismos.

Cuadro 8. 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 DANE, 2012 y de Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Armijo y Bonnefoy, 2005)

Los indicadores de economía establecen la capacidad de financiamiento, esto es cuando el organismo tiene atribuciones y capacidad para generar ingresos propios o libertad en la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado de acuerdo a leyes o reglamentos que le otorgan legalidad (Cfr. DANE, 2012).

En Venezuela esto está regulado por la Contraloría General de la República y la Oficina Nacional de Presupuestos y lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (Cfr. LOAFSF, 2015). Son ejemplos de estos indicadores los mostrados en el cuadro 8.

III.3.5 Indicadores Ambientales

A nivel mundial y regional ha cobrado cada vez más importancia y de manera considerable el **desarrollo sostenible**, este orientado a dos aspectos esenciales:

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) (Armijo y Bonnefoy, 2005:35).

Esto requiere que se sumen acciones individuales y particulares desde todos los sectores de la sociedad en general. Pero es vital emprender una serie de estrategias gubernamentales de amplio alcance, que involucren a entidades formuladoras de política en materia ambiental, quienes deben trabajar para encontrar las sinergias que van a permitir detener el deterioro ambiental en la región y porque no en todo el mundo. En este punto, importante acotar lo que Giandomenico Majone (Cfr. Majone, 2005) refiere como **argumentación y deliberación pública e institucionalización de la discusión** sobre la intervención política, esto es, que se deben tener argumentos no solo para aclarar y justificar la intervención pública, sino también para atraer más simpatizantes a la misma. Aun cuando una política

pública se explique mejor por la actuación de grupos que traten de justificarla (Ej. ambientalistas o ecologistas), deberían apelar al interés público aunque “[Se] trate de meras racionalizaciones, pero incluso las racionalizaciones son importantes porque pasan a formar parte del discurso político” (Majone, 2005:36).

En Venezuela existe un gran avance en este aspecto y muy significativo, pues existe un número importante de leyes y normas, mas de 50 que listarlas escapa del objetivo de la presente monografía, no obstante para una consulta ampliada puede recurrirse en el portal de la ONG Gente, comunicación y ambiente, Vitalis Latinoamérica (Cfr. VITALIS, 2015)

Leyes traducidas en acciones desarrolladas desde lo local será un gran inicio y pueden derivar en indicadores como los mostrados en el cuadro 9

Cuadro 9. Ejemplos de indicadores de desempeño ambiental

Indicador
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 reciclables
Planeación en el uso de vehículos de funcionarios

Fuente: Adaptado de DANE (2012) y de Indicadores de Desempeño en el Sector Público (Armijo y Bonnefoy, 2005)

III.4 Construcción de los Indicadores

Las actividades propuestas para estructurar un sistema de indicadores dentro de los entes públicos pueden esquematizarse de la siguiente manera:

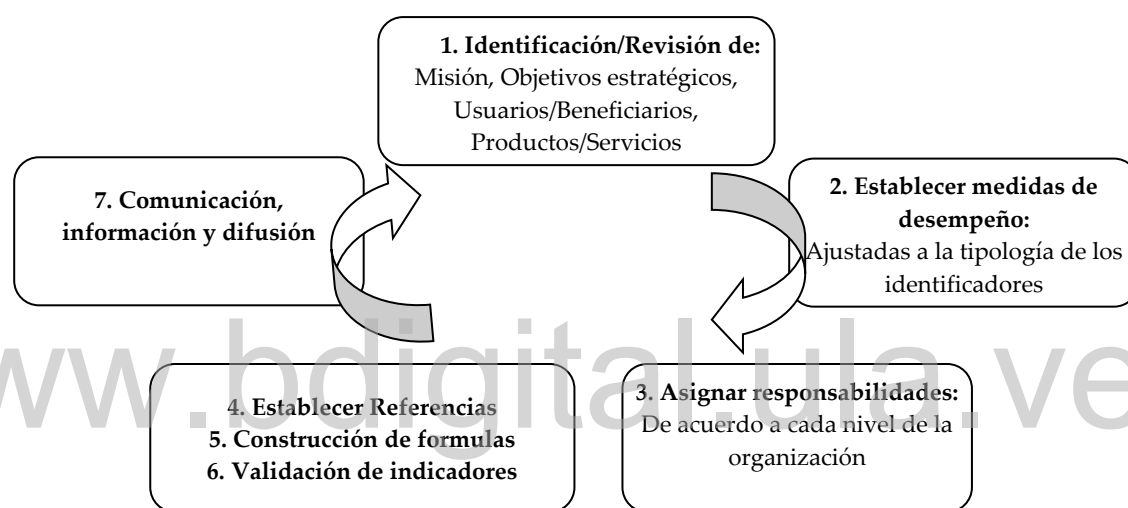


Figura 7. Ciclo para el proceso de construcción de indicadores
(Fuente: Adaptado de DANE (2012) e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Armijo y Bonnefoy, 2005.)

Como ya se ha mencionado los indicadores son una herramienta de análisis y sobre todo evaluación en los entes políticos, siendo susceptibles de evaluar procesos de diversa índole como cantidades de productos, resultados intermedios o finales y el impacto que todo esto pueda tener en las políticas públicas implementadas por los gobiernos.

Antes de seguir, el diagrama del ciclo para la construcción de los indicadores, mostrado en la figura 7, se deberá tener en consideración algunos aspectos previos. Así, para la construcción de indicadores se hace

necesario que la entidad pública sea descrita suficientemente desde el punto de vista de las actividades principales que permiten cumplir el objetivo por la cual fue creada (Cfr. DANE, 2012).

Para ello, se deberán seleccionar aquellas actividades que sean consideradas prioritarias a los fines de los objetivos establecidos y establecer una valoración por ejemplo de 0 a 10 ó de 0 a 100, según algún criterio establecido para priorizar todas las actividades. Esto con el fin de dar valores cuantificables que faciliten el cálculo de los indicadores.

Se deberá también tener en cuenta el tiempo que será dedicado en cada actividad, con especial interés en las tareas que consuman la mayor parte del esfuerzo y por ende horas/hombre del personal que sea dedicado a esta tarea.

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.

Adicionalmente, es muy deseable que los indicadores sean susceptibles de alguna representación gráfica sobre una base temporal, es decir, de alguna forma debe precisarse la periodicidad con la que se desea obtener la información para que puedan representarse por ejemplo sobre un gráfico lineal con el tiempo en el eje de las abscisas (ej. diagrama de barras).

Algo de importancia son los valores de referencia o contraste, contra los cuales se hará la contratación o prueba, estos referentes deben establecerse respecto a la naturaleza misma del indicador, proceso que evalúa o resultado esperado y que servirán para efectuar las comparaciones necesarias posteriores a la intervención pública o durante el proceso de implementación

de la misma. Una vez en este punto se pueden seguir los pasos planteados en el Figura 7.

III.4.1 Identificación y/o Revisión de Productos y Objetivos.

Como se muestra en la Figura 7, el primer paso en el ciclo para el proceso de construcción de identificadores es identificar y/o revisar concienzudamente la misión, los objetivos estratégicos, quienes serán los usuarios o beneficiarios y cuáles serán los productos estratégicos o servicios que se prestaran, esto será el punto de partida para la construcción de los indicadores apropiados y coherentes. Lo anterior, es determinado en lo que Joan Subirats llama productos de las etapas 1, 2 y 3 de su modelo análisis de políticas públicas. Esto es, en la etapa 1 de inclusión en la agenda, el producto 1 o definición del problema, en la etapa 2 de decisión-programación, los productos 2 y 3 o programa de actuación política y acuerdo político-administrativo respectivamente y finalmente en la etapa 3 de implementación el producto 4 o planes de acción (Cfr. Subirats y otros, 2010).

El análisis de esta información definirá el tipo de medición y los esfuerzos necesarios para obtener los datos que se requerirán para la construcción del o los indicadores. Sin embargo, ¿cómo se determina que es estratégico para la organización y bajo que consideraciones se establece?, para ello Marianela Armijo y Juan Bonnefoy proponen identificar primero las siguientes características (Armijo y Bonnefoy, 2005):

- Cuál es el principal bien o servicio que la intervención pública proporciona directamente.

- Establecer si la provisión de un producto estratégico o relevante para la intervención es responsabilidad del organismo ya sea en forma directa o sub-contratado.
- Caracterizar la demanda de los usuarios/beneficiarios, internos o externos, de productos estratégicos en términos de continuidad, permanencia en el tiempo y estacional o cautiva.
- Que recursos se consumen en la generación de un producto estratégico y que tan importantes son, ya sea como porcentaje del presupuesto destinado a la provisión del servicio, o bien como el porcentaje de funcionarios afectados/involucrados a la provisión del servicio/bien.

Otro punto es importante a precisar, son las metas asociadas a los objetivos planteados. Una meta es “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” (Armijo y Bonnefoy, 2005:48).

Para identificar las metas se deberá tener presente:

- El conjunto de dimensiones de desempeño de la gestión: eficiencia, eficacia, calidad y economía.
- Su cumplimiento no debe depender de otras entidades o de factores exógenos.
- Deben ser realistas, es decir metas que puedan ser realizables con los recursos humanos y financieros disponibles.

III.4.2 Establecer medidas de desempeño claves

En este punto se debe establecer cuantos y de qué tipo de indicadores serán construidos, esto dependerá de los objetivos determinados en el paso anterior, tomando en cuenta 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 aspectos (Armijo y Bonnefoy, 2005:50):

- El número de indicadores debe limitarse a lo esencial, para captar el interés de los diferentes usuarios dentro del ente político. Esto para que el manejo de los mismos no sea una tarea tediosa y desestime su empleo.
- Deben cubrir los procesos, estratégicos, misionales y de apoyo.
- Deben cubrir las dimensiones de desempeño ya mencionados como son eficiencia, eficacia, efectividad y economía.
- Deberán cubrir los resultados intermedios en los procesos implementados a través de monitoreo para evaluación de los mismos.
- Los resultados intermedios a su vez sirven para construir indicadores de calidad, que posibiliten tener antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto final.

III.4.3 Asignar las responsabilidades

Los indicadores son desarrollados dentro y a lo largo de una entidad del proyecto o intervención pública, y dado que son asociados a resultados de los productos/servicios de cada nivel, se requiere de personal directivos o

líderes que se hagan cargo o que sean responsables del manejo y construcción de los indicadores, de sus valores y de la información que de ellos se derive.

Es decir, el paso siguiente a la identificación de lo que se medirá con el indicador es establecer las responsabilidades para el cumplimiento en el manejo de la información, necesaria para la construcción del indicador mismo, como para su posterior análisis y presentación de resultados.

III.4.4 Establecer Referencias y Construir fórmulas

El valor de referencia es asociado a las metas establecidas (punto 1 del gráfico del ciclo de construcción del indicador) y a los objetivos planteados y que se pretenden medir. El primer valor de referencia lo constituye las metas u objetivos planeados por la entidad política; sin embargo, también pueden parámetros o valores de evaluación respecto de otras entidades similares o de datos anteriores de la misma entidad, esto dependerá de los objetivos y las necesidades planteadas en estos.

La construcción de la fórmula debe ser tan sencilla como sea posible y fácil de implementar e interpretar su resultado, aunque algunos indicadores por su naturaleza requieran de cálculos y fórmulas más complejas. La fórmula cualquiera sea su complejidad debe asegurar que su cálculo provea la información necesaria de las variables que se están tratando de medir, es decir que el resultado del indicador sea el apropiado.

Ejemplos de fórmulas sencillas son las empleadas en cálculos de indicadores de Eficacia, Eficiencia, Efectividad o Productividad.

Eficacia: esta hace referencia al cumplimiento del objetivo planificado.

$$Eficacia = \frac{Resultados\ Obtenidos}{Resultados\ Planificados} \quad (Ec. 1)$$

= 1, Se cumple con lo planificado

< 1, No se cumple con lo planeado (Sobrestimado o se debe mejorar).

>1, Se están superando las metas planteadas (Subestimadas).

Eficiencia: relaciona los recursos prefijados con los recursos empleados para alcanzar el objetivo.

$$Eficiencia = \frac{Recursos\ Presupuestados}{Recursos\ Utilizados} \quad (Ec. 2)$$

= 1, Se ha alcanzado la eficiencia prevista, los recursos utilizados son los que se habían fijado con anterioridad.

< 1, se han consumido más recursos de los previstos, hay que tomar acciones correctivas.

> 1, se está siendo más eficientes de lo establecido. Se pueden replantear los objetivos o los costos.

Productividad: se refiere al uso de los recursos disponibles, intentado que no sólo sea bueno, sino que lleve a los resultados requeridos por el usuario o el ciudadano. Suele describirse como:

$$Productividad = \frac{Resultados\ Obtenidos}{Recursos\ Utilizados} \quad (Ec. 3)$$

Estructura y Hoja Metodológica del Indicador

A la par de establecer los referentes y plantearse las formulas necesarias, se debe establecer una estructura mínima y básica que tendrá en indicador que facilite documentar de forma apropiada. Cuando se habla de documentar un indicador se refiere a definirlo perfectamente, esto dado que, un indicador si bien de forma muy simplista es una fórmula matemática, debe ir más allá de ser sólo eso y medir una característica en un momento determinado, aunque esto sea muy importante.

www.bdigital.ula.ve

Cuadro 10. Estructura Básica de un Indicador y ejemplos

Elemento	Descripción	Ejemplo		
Objetivo.	Señalar el para qué se establece el indicador y qué mide.	Medir la incidencia de robos en un año en el distrito capital por 1000habitantes.		
Denominación	Término que distingue al Identificador	Robo		
Conceptuación y Definición.	Del identificador de forma simple y clara, e incluir además solo una característica. Conceptualiza esa característica, asignándola al identificador	Concepto: Robo Definición: Acto con uso de violencia o amenaza de graves daños inminentes a personas o cosas, para obtener un objeto mueble o tolerar que otro se apodere de tal objeto Descripción: Incidencia de robos en un período de tiempo determinado		
Aplicación	Expresa el uso que tendrá el identificador	Plan operativo de seguridad, municipal, estatal, etc. Seguimiento, evaluación y control		
Responsabilidad	Indica el proceso dueño del indicador, por lo tanto, los responsables de las acciones que se deriven del mismo.	Dirección de Seguridad Municipal, estatal, etc.		
Relatividad	Relaciona al identificador con otros identificadores	Delitos contra personas (homicidios, lesiones personales, etc.)		
Recursividad	Define o asigna un nivel recursivo (NR)	Nivel Recursivo 1: Delitos contra la propiedad. Nivel Recursivo 2. delito contra la persona Robo : (NR1) Lesiones (NR2)		
Recursos.	De personal, instrumentos, informáticos, entre otros.	Radios, líneas de atención al delito, estaciones de policía, etc.		
Periodicidad	En la lectura de forma que sea suficiente para informar sobre la gestión.	Diario, semanal, mensual, anual, etc.		
Nivel de referencia	Pueden ser metas, datos históricos, un estándar establecido, una cifra acordada por consenso en el grupo de trabajo.	1 robo/día/parroquia		
Puntos de lectura	Debe tener claro en qué punto se llevará a cabo la medición (inicio, intermedio o final del proceso)	Na vez ocurrido el hecho, a la denuncia.		
Algoritmo de Formulación	Método de cálculo o formulación del indicador	Robos/UdeTiempo/Parroquia/sector CantRobos/Habitantes Robos/AgentePolicial		
Unidades	Numérico, alfanumérico, alfabético o iconográfico mediante el cual se suministrara el valor del indicador	Robos por 1000 habitantes Robos por parroquia % Robos por agente		
Valor inicial/esperado/obtenido	Valor inicial, esperado u obtenido para el identificador	- inicial: 15 robos/día/parroquia - esperado: 5 robos/día/parroquia - obtenido: 10 robos7dia/parroquia		
Coeficientes: Proporciones entre los valores	Parámetro = 1 (Objetivo)	Inicial =15	Esperado = 5	Final = 10
		15 veces superior al objetivo	5 veces superior al objetivo	10 veces superior al objetivo
	Coeficiente de eficacia	1/1=1 (al inicio) Eficacia Nominal	1/5 = 0,2 Eficacia esperada	1/10 = 0,1 Eficacia obtenida

Fuente: Adaptado de DANE, 2012 y Zambrano, 2005

Ahora bien, una forma de definirlo es establecer una estructura como la mostrada en el cuadro siguiente donde se puede observar propuesta básica para la estructura básica de un indicador cualquiera (Ver cuadro 10).

Generalmente los datos que definen un indicador se recopilan en una ficha o documento que se le denomina como documentación del indicador, conocida también como hoja metodológica o ficha técnica del indicador.

La siguiente hoja metodológica es solo un ejemplo de lo que constituye un instrumento que permite identificar los factores importantes a documentar en un indicador, pudiendo ser en papel como implementado de forma digital en una plataforma apropiada. Debe tener campos para valores como entidad, proceso, objetivo, fórmula, variables, unidad de medida, metas, entre otros aspectos (Ver figura 8).

–**Identificación:** Permite asignar un código, fecha de creación y versión de la ficha, en caso de posteriores ajustes a la misma. Se asignan de acuerdo al sistema de gestión o del sistema de gestión de la calidad que se acuerde implementar en la entidad política.

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

–**Tipo de proceso:** Se trata de un proceso Estratégico, de Apoyo o de Medición y Análisis.

–**Objetivo del proceso:** Identifica el objetivo del proceso.

–**Procesos que suministran información y datos al indicador:** Se establece la fuente de los datos de las cuales se obtiene la información para el cálculo del

indicador, con el fin de que el responsable conozca de dónde se alimenta el indicador.

–**Responsable de calcular:** Identifica el responsable de recopilar los datos e información necesarios para el análisis posterior.

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	
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

Figura 8. Ficha técnica de un Indicador

Fuente: Universidad del Quindío. Sistema Integrado de Gestión (2011) citado en DANE, 2012

–**Responsable de analizar:** Identifica el responsable de realizar el análisis de la información. (de ser diferente al anterior).

–**Usuarios de la información recolectada y analizada:** Usuarios que requiera hacer uso de la información del indicador.

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

–**Tipo de indicador:** De acuerdo a la tipología de los indicadores: Eficacia, Eficiencia, Efectividad, Economía, Ambientales (u otro si la tipología atiende a otra clasificación).

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

–**Frecuencia de la recolección:** periodicidad en la recolección de los datos para la construcción el indicador.

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

–**Fuente de datos:** Procesos que suministran información o datos, se hace necesario precisar si estos provienen de un sistema de información, encuestas, registros históricos físicos de la entidad u otros que existan.

–**Escala:** Magnitud de referencia para la medición. (Porcentaje o Cantidades Totales)

–**Información para el análisis:** Este espacio permite ir acumular datos necesarios, para al final del periodo determinado hacer 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 hasta ese momento.
- **Acciones de Mejora:** En caso de que los resultados no sean los esperados o no se estén alcanzando las metas propuestas, podrá plantearse algunas posibles acciones puntuales.

III.4.5 Validar Indicadores

En esta etapa de la construcción del indicador, se deben asegurar la transparencia y confiabilidad del indicador para que se constituya en una herramienta para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. Para esto, se debe establecer un conjunto de criterios, todos asociados a las metas y objetivos de las etapas de planificación, sobre los cuales se deben examinar los indicadores para analizar su pertinencia, coherencia y la capacidad de cumplir los fines para los cuales fueron construidos (Ver cuadro 11).

Cuadro 11. Criterios de validación para la construcción de indicadores	
Criterio	Descripción
Pertinencia	Se refiere a medir solo los procesos y productos esenciales que desarrolla cada organización pública y que realmente reflejan el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. Pues la medición excesiva y de todos los productos o actividades podría genera una saturación de información.
Relevancia	Cerciorarse de medir 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	Establecer la unidad de producto apropiada al producto o servicio (atenciones médicas, asesorías legales, visitas, etc.) y 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.
Independencia	Los indicadores deben responder fundamentalmente a las acciones que desarrolla y controla la organización o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. 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).
Costo	Obtener la información para la elaboración del indicador tener un costo acorde con los recursos que se invierten en la actividad.
Confiabilidad	Debe ser confiable, esto es que sea independiente de quien realice la medición. Debe estar en condiciones de ser auditado por las autoridades del organismo y examinada por observadores externos.
Simplicidad y Comprehensividad	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 2005) En DANE (2012)	

III.4.6 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” (Armijo y Bonnefoy, 2005:69). Por consiguiente, se debe trabajar con más de un indicador, de tal forma que, que existan diferentes puntos de vista realizar la evaluación y el análisis.

En concreto, debido a la existencia de varios indicadores o lo que es lo mismo una batería de indicadores, es necesario enfocar la comunicación de acuerdo a los interesados. Así, si los resultados están orientados a la rendición de cuentas a la ciudadanía, su comunicación requiere un lenguaje sencillo y entendible, para que puedan cumplirse con las expectativas de dichos usuarios frente a la información suministrada, por el contrario, si los informes son para la dirección o alta gerencia, requiere otro tipo de lenguaje más técnico y una periodicidad frente a la presentación de informes, de modo tal que pueda ser un insumo apropiado para el análisis y la toma de decisiones.

III.5 Interpretación de Indicadores

Carece totalmente de sentido una vez hecha la evaluación no tomar la información que provee el indicador y obtener alguna conclusión, es decir, relacionar dicho resultado con algún registro histórico o de otro organismo público semejante. También se suele cotejar con alguna tendencia histórica que se presenta el producto o servicio 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 es una de las metodologías más empleada y es común clasificarla en dos categorías de forma muy simple (Beltran, 2008:47-57).

- Maximización: Cuando el indicador tiene un comportamiento creciente en el tiempo. Ejemplo: Indicadores relacionados con productividad, bienestar, percepción del cliente respecto de productos y servicios que se le ofrecen, imagen de la entidad.
- 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.

Estas tendencias contribuyen a cuestionar las razones y circunstancias del nivel obtenido como resultado y si se encuentra fuera de los límites planteados al inicio de la construcción del indicador. Así, la evaluación que se realiza a partir de los resultados obtenidos y el análisis de tendencias es a su vez un insumo para los siguientes tipos de análisis (Armijo y Bonnefoy, 2005:60-61).

- 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.
- Impacto a largo plazo de la intervención pública.

Con todo eso, sin embargo, no hay una medida única que demuestre por sí sola el desempeño de la organización. En general se requiere una combinación de ellas que permita demostrar la eficacia, eficiencia, calidad, economía o con que se llegue a los productos, impactos o resultados.

III.6 Otros métodos para el seguimiento y la evaluación en la gestión Pública.

III.6.1 Enfoque de marco lógico

Es una herramienta de gestión para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos y programas públicos. Orientado por objetivos, su énfasis está en los grupos beneficiarios, la participación y la comunicación entre las partes involucradas.

Básicamente el enfoque se basa en una tabla o matriz de cuatro filas y cuatro columnas llamada Matriz de Marco Lógico (MML). En las filas se colocan los objetivos llamados: fin u objetivo general de desarrollo, propósito

u objetivo principal, componentes o productos u objetivos específicos y actividades que son acciones por cada producto. En la primera columna, llamada resumen narrativo, se registran los objetivos y las actividades. En la segunda columna se registran los indicadores que permiten el seguimiento. En la tercera columna se registran los medios de verificación o fuentes de información y en la cuarta columna los supuestos o riesgos para cada nivel de objetivos.

Para el objetivo general de desarrollo se emplean de indicadores de impacto, siendo el resultado final o de fin último esperado de los proyectos, programas o políticas. Para el objetivo principal se emplean indicadores de efectos o cambios en las condiciones de las personas (*outcomes*), de las instituciones o del entorno. Para el objetivo específico se emplean indicadores de resultados o de metas (*output*). Para las actividades se anotan indicadores de proceso, insumos o costos del proyecto.

Respecto a los supuestos, su interpretación expresa factores externos, acciones, decisiones o circunstancias que afectan las relaciones Actividad-Resultado, Resultado-Propósito y Propósito-Fin. Respecto al fin, constituyen factores o circunstancias que afectan la sostenibilidad a largo plazo del programa o proyecto. Representan condiciones necesarias para el logro de los objetivos (Cfr. ILPES, 2015).

Para interpretar la MML se debe tomar tres consideraciones; vertical de abajo-arriba, señala que las actividades son necesarias y suficientes para lograr los productos u objetivo específico; los productos son necesarios para lograr el propósito u objetivo principal, y si se logra el propósito el programa

o política contribuirá al logro del fin. El fin es la respuesta a un problema identificado nacional, regional o localmente.

Cuadro 12 Estructura de la Matriz de Marco Lógico (MML)

Objetivos	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Fin: Objetivo de desarrollo	Indicadores de impacto.	Sistema de Seguimiento y Evaluación	Condiciones necesarias que afectan la sostenibilidad a largo plazo de la política.
Propósito: Objetivo principal	Indicadores de efectos.		Condiciones necesarias para el logro del fin.
Productos o resultados: Objetivos específicos	Indicadores de resultados (metas)		Condiciones necesarias para el logro del propósito.
Actividades: Acciones por cada producto	Indicadores de procesos o insumos. Costo del proyecto.		Condiciones necesarias para el logro de los resultados o productos.

Fuente: Adaptado de Ortegón, 2008

Transversal de abajo-arriba, si las actividades identificadas se llevan a cabo y si los supuestos asociados a estas se cumplen, entonces se obtienen los productos. Si se obtienen los productos y si se cumplen los supuestos asociados a estos, entonces se logra el propósito. Si se logra el propósito y si se cumplen los supuestos asociados a éste, entonces es posible el logro del fin. Si se contribuye al logro del fin y si se mantienen los supuestos asociados a éste, se garantizará la sostenibilidad de los beneficios del programa o política.

Horizontal, muestra que si los medios de verificación son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores, los indicadores permiten hacer un adecuado seguimiento y evaluación de los objetivos. (Ver cuadro 12).

III.6.2 Análisis de costo-beneficio

El análisis de costo-beneficio es un proceso que consiste en colocar valores cuantificados en forma monetaria a los flujos de costos y beneficios de una actividad. Mide monetariamente los insumos y resultados, estos datos así cuantificados representan un sistema de información para la toma de decisiones sobre alternativas posibles.

El análisis costo-beneficio gira en torno de las siguientes preguntas: ¿Qué tipo de costos y beneficios deben ser incluidos?, ¿Cómo evaluar los costos y los beneficios? y, ¿Qué tasa de interés en forma de descuento deberá ser aplicada a los costos y los beneficios? (Cfr. Ortegón, 2008).

Para responder a las preguntas existen al menos tres puntos de vista a considerar en el análisis costo-beneficio:

- Desde el punto de vista financiero donde se emplea como tasa de descuento el tipo de interés real de la economía (tasa pasiva de interés de mercado financiero), que refleja el costo de oportunidad de la economía.
- Desde el punto de vista económico lleva a cabo un análisis de eficiencia teniendo como fin el bienestar de la sociedad. También, la eficiencia económica pone de relieve la relación entre el costo y el valor de lo producido.
- Desde el punto de vista social, centra su preocupación en los aspectos relacionados con la distribución y la equidad en la misma. Dados los efectos distributivos propios de las intervenciones públicas.

Este método implica, por lo tanto, la identificación, la valoración y la comparación de las corrientes de costos y beneficios de un proyecto para

determinar su viabilidad. Por consiguiente deberán existir métodos, que solo serán mencionados, para la toma de decisiones considerando que con frecuencia son empleados para decidir entre proyectos alternativos, estos son:

- a. El primer método es el de Costo Mínimo. En este método los procedimientos que se usan con más frecuencia son el Valor Actual Neto (VAN), la tasa interna de retorno (TIR) y el análisis costo-eficacia.
- b. El Costo Anual Equivalente (CAE) es otra forma de comparar alternativas que generan idénticos beneficios.
- c. Por último, mediante el Método de costo-efectividad, el logro de los objetivos de un proyecto se evalúa a través de la comparación entre costos (monetarios) y productos (no monetarios).

Teniendo en consideración estos métodos y que el problema central es la toma de decisiones, los criterios a tener en cuenta serían (Ortegón, 2008):

- De acuerdo con el principio de compensación, pudiendo ser estos monetarios o no. Para aceptar un proyecto el valor actual neto de los beneficios sobre los costos debe ser superior a cero.
- Para proyectos con presupuesto variable, cuando el valor actual neto es superior a cero el proyecto es beneficioso.
- Con proyectos mutuamente exclusivos o con presupuesto fijo, se escoge el proyecto con mayor valor actual neto.

Dado que la TIR es aquella tasa de descuento (r) que anula el VAN del proyecto o que lo hace igual a cero, el criterio de decisión basado en la TIR sería:

- Aceptar el proyecto si (r) es mayor que (i) , siendo (i) el valor mínimo de rentabilidad que exige el decisor a sus proyectos (suele ser la tasa de interés pasiva).
- Cuando se trata de un conjunto de proyectos se ordenarán de mayor a menor TIR, siendo preferidos los de mayor TIR.
- Cuando hay varias soluciones reales y positivas para la TIR, el criterio es inconsistente por cuanto no se trata de una inversión pura.
- Si se trata de elegir entre dos proyectos que generan los mismos beneficios, se elegirá aquel que presenta el menor costo anual equivalente por beneficiario.
- Si se trata de elegir entre dos proyectos que generan los mismos beneficios, se elegirá aquel que presenta el menor costo por unidad de producto, es decir, el menor costo-efectividad.

Es importante señalar que estos métodos son netamente cuantitativos y por ende no es apropiado cuando las decisiones involucran componentes sociales y políticos de acuerdos y consensos, pero aun así es de una ayuda importante para el análisis de alternativas cuando éstas se proponen libremente y los juicios de valor sobre las mismas se discuten y se conocen de antemano.

III.6.4 Evaluación de impacto

En el ciclo del programa o de política pública, la evaluación de impacto *ex post* se al final de la operación y tiene por finalidad conocer si hubo o no cambios en el bienestar de la población objetivo, debido a la intervención.

Sobre este aspecto se considera que los efectos del programa o política pueden clasificarse como buscados y no buscados. Los buscados son los que inicialmente se pensaron alcanzar con el programa y generalmente son positivos. Los no buscados pueden ser positivos y negativos y pudieron haber sido previstos o no en la etapa de formulación de la política (Ballart, 1992).

Debido a esto, estimar el impacto de un programa o política requiere comparar la situación actual de los beneficiarios con la que hubieran experimentado en caso de no haber sido beneficiados.

Sin embargo, observar a los individuos en estos dos escenarios al mismo tiempo acarrea una dificultad adicional, por ello es necesario utilizar diseños de evaluación experimentales o cuasi-experimentales para construir un escenario contrafactual, es decir, escenario simulado que represente la situación de los beneficiarios no beneficiados por el programa o la política.

Estos diseños deben incluir, como mínimo, un grupo de usuarios o beneficiarios de tratamiento y un grupo de control correspondiente al escenario contrafactual. Así, el evaluador lo que hace es simular el grupo contrafactual con grupos de control para su posterior comparación con el grupo de tratamiento.

En el diseño experimental los participantes se asignan aleatoriamente antes de iniciarse la operación del programa. Por el contrario, en los diseños cuasi-experimentales la asignación es no aleatoria de modo que el grupo de control puede conformarse una vez el programa ha iniciado su operación.

La asignación aleatoria permite conformar grupos homogéneos respecto de sus características, excepto por la participación en la política o programa. De este modo las diferencias entre los dos grupos serán consecuencia exclusiva de la intervención de la política.

En estos diseños el método de asignación dificulta la conformación de grupos similares, lo que hace necesario el uso de técnicas estadísticas y econométricas para corregir el sesgo de selección generado. Se utilizan para esto técnicas como los métodos de pareo y de variables instrumentales (Cfr. Ortigón, 2008).

Es necesario en la evaluación de impacto, resaltar la importancia de adelantar la comparación con y sin o antes y después de la intervención. Es decir, comparar la proyección de las tendencias presentes, con las modificaciones que ellas sufrirán como resultado del programa o mediante el uso de datos básicos y de seguimiento.

En la figura 9 se muestra de una forma sencilla los seis pasos que hay que realizar para evaluar el impacto *ex post* de un programa social. Los tres primeros responden a la pregunta ¿qué evaluar? y los tres últimos a la pregunta ¿cómo evaluar?

El desglose de cada uno de ellos permite visualizar y apreciar la magnitud del trabajo y los efectos para grupos y regiones. Todo esto para apoyar la toma de decisiones y elevar la calidad de las políticas. No obstante, no pueden menospreciarse los costos y los tiempos involucrados en este tipo de ejercicios y quizás la conveniencia de utilizar métodos alternativos, dadas

las capacidades y destrezas promedio en aspectos cuantitativos que se necesitan (CEPAL, 2005).

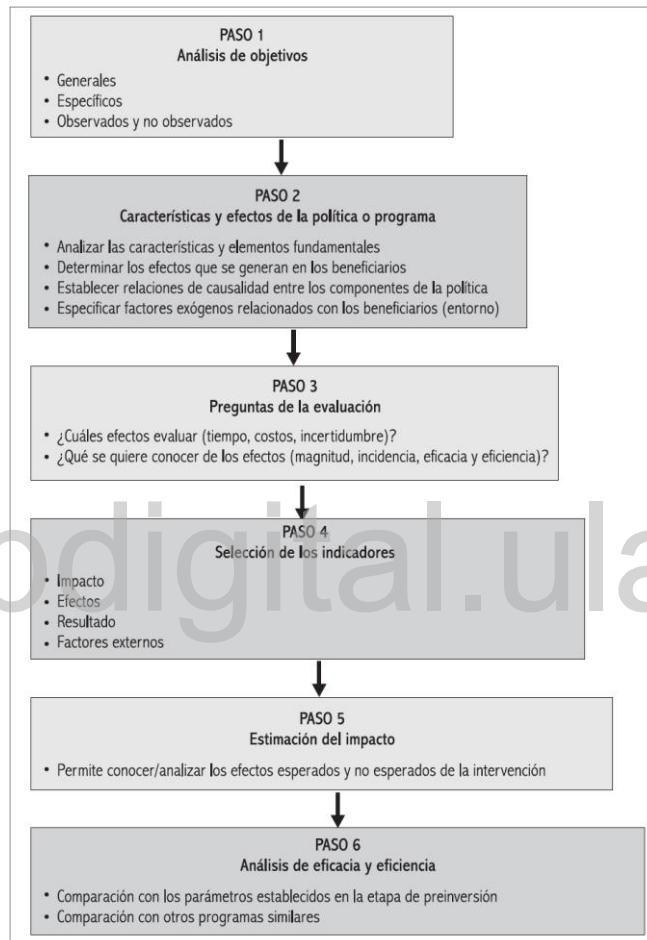


Figura 9. Pasos para evaluar el impacto de un programa público
Fuente: Ortegón, 2008

III.6.5 Evaluación basada en la teoría

Fundamentado en que todo programa o política conlleva un cuerpo teórico mínimo y que sus afirmaciones y supuestos pueden expresarse en causas y efectos delimitados en fases secuenciales. En consecuencia, la

evaluación se basará en apreciar cada teoría y sus supuestos en la fase de implementación y no en la fase intermedia o al término del programa (Ortegón, 2008).

Como todo proceso requiere un orden o sucesión de pasos que pueden verse de forma simplificada en la figura 10. Y una vez hecha la evaluación basada en teoría han de tenerse una serie de razonamientos:

- Si los hechos se dan como se esperaba, la evaluación explica cómo se generan los efectos.
- Si los datos muestran que los factores o determinantes de éxito no se han alcanzado, entonces el programa o política tendrá pocas probabilidades de lograr los objetivos, y
- Si los determinantes no se han logrado, la evaluación arroja luz sobre qué pasos deben supervisarse a medida que el programa avanza.

Este procedimiento muestra que los efectos pueden producirse por caminos diferentes a los métodos o al camino sistemático establecido para realizar una tarea o trabajo, con el fin de alcanzar un objetivo determinado. Así, la teoría que se explicita no es la única que subyace (Weiss, 1998).

No obstante lo anterior, existen ciertas consideraciones respecto a la evaluación mediante teoría, las fuentes básicas de información para adelantar la evaluación pueden contener algunos problemas en razón de la escasa documentación disponible, la información dispersa, el amplio cuerpo teórico de las ciencias sociales sobre fenómenos complejos y los problemas inherentes a toda evaluación para lograr consenso a partir de los razonamientos de las

personas. Además, los resultados no pueden generalizarse ni aplicarse mecánicamente a otros lugares, en razón de los problemas de interpretación.

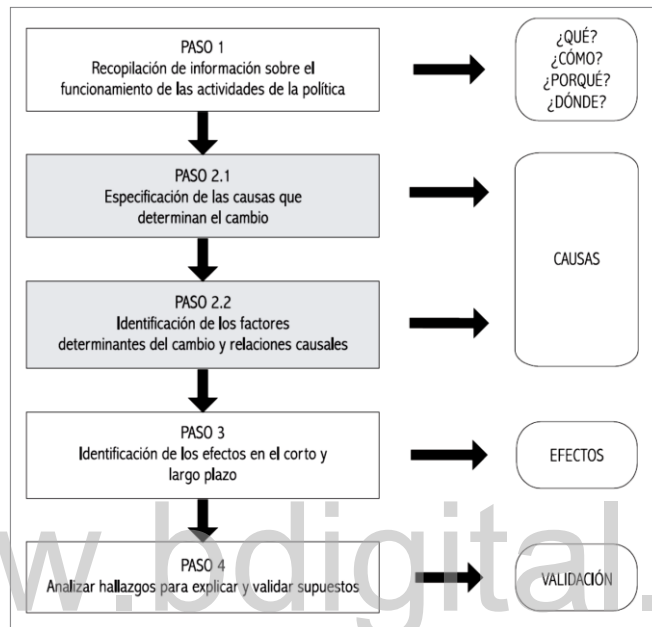


Figura 10. Pasos de la evaluación basada en la teoría

Fuente: Ortegón, 2008

A pesar de lo señalado, el método es valioso para adoptar medidas correctivas de manera oportuna durante la ejecución del programa, y sobre la necesidad de estudios experimentales para verificar la causalidad, esto ya que la evaluación basada en teoría está basada en metas preestablecidas, siendo estas cambiantes durante el transcurso de la evaluación (Ver Figura 10).

III.6.6 Modelos de Equilibrio General Computable (MEGC)

Al igual que otros de los enfoques mostrados en esta sección, el MEGC es una herramienta de análisis cuantitativo para evaluar los impactos

económicos, sociales y ambientales de las políticas públicas, o sistemas de análisis para evaluar los efectos de los cambios en variables exógenas o de política económica sobre el resto de la economía. Mostrando las interrelaciones que se dan al interior de una economía de manera integral (Ortegón, 2008).

En este método, se aplican en estudios para evaluar los impactos de políticas fiscales, monetarias, cambiarias, sectoriales, de integración y liberación del comercio regional. En otras palabras, este tipo de modelos evalúa los cambios en la producción, en el consumo y en la distribución de la renta, como respuesta a una variación en una determinada política pública.

Sin embargo, se señalan tres situaciones donde los modelos no se han comportado correctamente:

- Cuando se les lleva más allá del dominio de su aplicabilidad,
- Cuando no se usa el modelo más simple de acuerdo con la tarea para la cual se construye, y
- Cuando caen bajo el síndrome de la caja negra. Es decir, cuando la relación entre los resultados del modelo y los cambios de política no son claros (Devarajan, 2002 en Ortégón 2008).

Para corregir esto se sugiere seguir estos cinco puntos:

- a. Relevancia de la política: ligar en buena forma las variables de la política con los resultados, esto es, darle peso a las decisiones por acuerdos.
- b. Transparencia: la relación entre variables y resultados debe ser fácil de seguir y explicar.
- c. Oportunidad: deben estar basados en información actualizada.

- d. Validación y estimación: deben producir resultados creíbles para la escogencia de alternativas de política.
- e. Diversidad de alternativas: usar diferentes niveles de agregación para brindar importancia a los supuestos ante diferentes circunstancias.

A manera de ejemplo: en Venezuela, el Ministerio de Planificación y Desarrollo (MPD) y el Programa de Naciones para el Desarrollo (PNUD) a través del proyecto “Medición de las Metas del Milenio” aplicó un modelo de equilibrio general computable para conocer el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Del estudio se concluyó que Venezuela alcanzaría las metas, esto en todos los escenarios simulados. Sin embargo, no era factible desde el punto de vista de los costos, decidiendo la aplicación de una combinación de políticas económicas vía reforma tributaria y endeudamiento interno (Cfr. PNUD, 2009).

A manera de corolario, se debe tener cuidado de no abusar en el uso de estos modelos, ya que al tratarse de modelos sistémicos tienen dificultades sobre todo en lo que se refiere a la información, ya que se requiere gran cantidad, de calidad y con un grado importante de manejo numérico, estadístico y econométrico.

Para finalizar, es bueno acotar que dentro del análisis de la eficiencia de la administración pública, estos no son los únicos enfoques o métodos, y aunque el más ampliamente empleado siga siendo el de los indicadores de gestión, siempre se está en búsqueda de nuevas metodologías que arrojen mejores resultados desde la óptica de la Administración Pública. Así, existen nuevos planteamientos al respecto como:

- 1) mediante el cálculo de indicadores relacionados con la producción de servicios públicos, es decir, con el gasto en consumo público (consumo, salarios, capital fijo);
- 2) mediante la elaboración de un indicador sintético donde intervienen todas las funciones del gasto público;
- 3) mediante la aplicación del Análisis Envolvente de Datos (Data Envelopment Analysis) el cual, como modelo no paramétrico y determinístico, tiene como objetivo evaluar la eficiencia técnica de una unidad productiva; y,
- 4) la Matriz de Contabilidad Social (como Medida de Bienestar Económico) que incluye cinco cuentas: producción, factores productivos, instituciones, ahorro-inversión y resto del mundo (Rueda, 2005).

Y solo el uso frecuente y en diversos escenarios podrá demostrar sus bondades en el seguimiento y evaluación de la gestión pública, así como cual de los métodos es el más apropiado. Importante insistir, ya para cerrar el capítulo, que cualquier metodología o planteamiento de diseño debe ser solo un marco referencial, sobre todo en el caso mostrado de los indicadores, pues cada intervención pública tendrá su naturaleza y características propias. Por lo que en definitiva esta naturaleza propia marcarán las características mismas del indicador a emplear.

V. CONCLUSIONES.

El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas no es una práctica frecuente en los países de América Latina. Quizás esta sea una de las razones por las cuales es usual registrar intervenciones políticas que no cumplen con los plazos, cobertura, calidad y costos estipulados; intervenciones políticas que alcanzan objetivos diferentes a los propuestos; intervenciones políticas que repiten los mismos problemas o que una vez alcanzados los objetivos no persisten en el tiempo y, por lo tanto, los impactos esperados no se mantiene por falta de sostenibilidad acarreado muchas veces que el problema que dio origen a la intervención reaparece

Por las anteriores razones, la práctica del seguimiento y la evaluación ha encontrado un fuerte apoyo por parte de los organismos multilaterales de la región, agencias de cooperación y algunas oficinas nacionales como las de presupuesto o planificación, con el fin de mejorar la evaluación y seguimiento de la políticas públicas así como desarrollar una cultura de evaluación que ayude a desarrollar capacidades para alcanzarla.

El seguimiento y evaluación están precedidos de nociones como eficiencia y eficacia, pero aquí interesa un concepto más amplio que se refiera a la capacidad de las administraciones públicas para lograr los objetivos que se proponen a través de sus políticas públicas.

Es en este orden de ideas, las entidades multilaterales han desarrollado metodologías que permiten a los países miembros aplicar las técnicas de evaluación a cualquier política pública.

En este contexto es donde se propone la metodología de los indicadores de gestión, que por un lado proporcionan información del escenario económico y social para expresar en términos cuantitativos las necesidades que se trata de satisfacer (problemas, objetivos e insumos); y por el otro permiten conocer los efectos de las actuaciones (productos, resultados e impactos). Todo lo anterior con indicadores que miden la pertinencia, efectividad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas.

Por lo tanto, la evaluación de las políticas públicas y la medición de la gestión, a través del uso de indicadores, constituyen una herramienta idónea para examinar el grado de eficacia, eficiencia, equidad y equidad de la administración así como la pertinencia de la política pública.

El valor de los indicadores, como el valor de todo instrumento, depende de cómo se les use y para qué se les use. En algunas circunstancias su uso será adecuado y en otras, inadecuado.

En el caso del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, estos son la base para supervisar su desempeño, conocer en términos cuantitativos y cualitativos el cumplimiento de los objetivos, establecer comparaciones con respecto al año base entre variables y justificar los cambios para enmendar el rumbo.

Sin embargo, a partir del criterio y buen juicio del planificador o decisor, los indicadores no son generalizables para toda situación y siempre existirá el compromiso entre optar por lo óptimo o deseable y lo posible o práctico.

Además, dado que se trata de medir fenómenos dinámicos, los indicadores, con base en su definición, están sujetos al costo y tiempo que se disponga para la toma de decisiones.

En cualquier circunstancia, como regla de oro, será preferible un sistema oportuno y práctico a uno sofisticado y abundante de indicadores cuya utilización no sea clara. La capacitación y el entrenamiento permanente en estas materias son siempre altamente recomendables.

Se espera, con esta monografía, contribuir al debate y servir de base para desarrollos posteriores de trabajos de grado o investigaciones, que den cabida a la innovación y creación de mejores sistemas de seguimiento y control de políticas públicas, o simplemente mejoren el entendimiento de los existentes. Todo con el objetivo en mente de obtener una mejor administración pública, con la esperanza de promover una mayor voluntad política frente a los desafíos que en ella se dan.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- Armijo, M. y Bonnefoy, J. (2005).** “Indicadores de desempeño en el Sector Público”. Santiago: *Serie Manuales*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. [En línea, consultado septiembre 2014]
<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>
- Armijo, M. (2011).** “Sistemas de indicadores del sector público en América Latina y el Caribe” Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). SISPALC Proyecto LAC MIC++, Banco Mundial. [En línea, consultado septiembre 2014]
<http://sispalc.cepal.org/Sispalv2/Documentos/SISPALC.pdf>
- Ballart, X. (1992).** *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso*. Madrid: MAP-Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Beltrán, J. (2008).** *Indicadores de Gestión: Herramientas para lograr la competitividad*. Bogotá: 3R Editores, 3ra edición.
- Banco Mundial. (2006).** Crecimiento en América Latina: En busca del tiempo perdido. Washington: *Serie Desarrollo Para Todos*. [En línea, consultado mayo 2015].
http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/01/05/000160016_20060105133422/Rendered/PDF/348620958682571econ1mico1801PUBLIC1.pdf
- Banco Mundial (2008).** MIGA Informe anual 2008. Washington: *Multilateral Investment Guarantee Agency, World Bank* [En línea, consultado marzo 2015]. <http://www.miga.org/documents/08arspanish.pdf>
- Boussaguet, L., Jacquot, S., Ravinet, P. (2009).** *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- CEPAL (2005).** Indicadores Sociales en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Serie Estudios estadísticos y prospectivos N° 34*.
- CEPALSTAT (2015).** Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Naciones Unidas [En línea, consultado marzo 2015].
http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

- Conte, A., Schweizer, P., Dierx, A. y Ilzkovit, F. (2009).** "An analysis of the efficiency of public spending and national policies in the area of R&D". Brussels: *European Economy, Economic and Financial Affairs Publications, Occasional Papers* No 54 | September. 1-60.
- DANE (2012).** "Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores". Bogotá: Departamento Administrativo Nacional De Estadística (DANE) [En línea, consultado septiembre de 2014] <https://www.dane.gov.co/files/sen/planificacion/cuadernillos/IntroduccionDisenoConstruccionInterpretacionIndicadoresWeb.pdf>
- DESA (2015).** The United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations. [En línea, consultado enero de 2015]. <http://www.un.org/en/development/desa/what-we-do.html>
- Global Footprint Network (2013).** Annual Report 2013. Oakland: *Global Footprint Network* [En línea, consultado enero de 2015]. http://www.footprintnetwork.org/images/article_uploads/GFN_AR_2013_final.pdf
- ILPES (2015).** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL. [En línea, consultado enero de 2015] <http://www.cepal.org/ilpes/>
- INE (2015).** Instituto Nacional de Estadística. Ministerio del poder popular para la Planificación- república Bolivariana de Venezuela. [En línea, consultado febrero 2015]. <http://www.ine.gov.ve/>
- LACMIC (2015).** Red Latinoamericana y del Caribe de Sistemas Nacionales de Inversión Pública. [En línea, consultado enero de 2015] <http://www.iadb.org/es/temas/prodev/sistemas-nacionales-de-inversion-publica,2092.html>
- LOAFSP (2015).** Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Caracas: Oficina Nacional de Presupuesto. Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas [En línea, consultado enero de 2015]. <http://www.onapre.gob.ve/index.php/principales-modificaciones-loafsp>
- Majone, G. (2005).** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de cultura económica.
- Maslow, A.H. (1970).** *A theory of human motivation* En twentieth Century Psychology Recent Developments in Psychology Philip Lawrnce Harriman. Ayer publishing, en Morelos Soberanes, L. Modelo de Motivación para Organizaciones. México Red Nacional para la Competitividad e Innovación en el Trabajo [En línea, consultado Marzo de 2015]

http://buenaspracticas.stps.gob.mx/buenaspracticas/administrador/lecturas/pdf/modelo_motivacion_lugarda_soberanes.pdf

Meny, Y. y Thoenig J-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S. A.

MSITS (2010). Compilers Guide for the Manual on Statistics of International Trade in Services 2010 – Unedited Draft Version. New York: United Nation, Statistical Commission Forty-fifth session 4 – 7 March 2014 [En línea, consultado octubre 2014]

<http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc14/BG-MSITS2010.pdf>

North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

OCDE (2007). “Encuesta de la OECD sobre Prácticas y Procedimientos Presupuestarios”. *Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial*. Comité de Gobernanza Pública. [En línea, consultado octubre 2014] <http://www.oecd.org/gov/budgeting/39628589.pdf>

Olmeda, J. (1999). *Ciencia de la Administración (Volumen I) Teoría de la organización y gestión pública*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Ortegon, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

Pacheco, J., Castañeda, W., Caicedo, C. (2002). *Indicadores integrales de gestión*. Bogotá: Mc Graw Hill.

<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000088.pdf>

PNUD (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [En línea, consultado Octubre 2014] http://web.undp.org/evaluation/handbook/spanish/documents/manual_completo.pdf

Quintero, Víctor. (1995). *Evaluación de proyectos sociales construcción de indicadores*. Cali: Fundación FES.

RAE (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid [En línea, consultado Diciembre 2014] <http://lema.rae.es/drae/?val=Medir>

Rueda, N. (2005). *Análisis Económico de la Eficiencia Pública*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos.

Schacter, Mark (2002). “Not a “Tool Kit”. *Practitioners Guide to Measuring the Performance of Public Programs*”. Ottawa: Institute On Governance.

- Ottawa. Canadá. [En línea, consultado Enero 2015]
<http://www.iog.ca/publications/guide.pdf>
- Senn, J. (1999).** *Análisis y diseño de sistemas de información*. México: Mc Graw Hill.
- SISOV (2001).** Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela [En línea, consultado Enero 2015] <http://sisov.mpppp.gob.ve/home/index.php>
- SISPALC, (2015).** Sistema de Indicadores del Sector Público de América Latina y el Caribe. CEPAL-IPELS [En línea, consultado Enero 2015]
<http://sispalc.cepal.org/Sispalv2/>
- SNIP (2015).** Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina. [En línea, consultado enero de 2015]
<http://www.snip.gob.ni/noticias/2013/05/snip-america-latina-caribe.aspx>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2010).** *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Editorial Ariel.
- Torres, L. (2002).** *La auditoría operativa: un instrumento para la mejora de la gestión pública*. Madrid: Editores AECA monografías.
- Trillo del Pozo, D. (2002).** Análisis económico y eficiencia del sector público. Lisboa: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 [En línea, consultado septiembre 2014]
<http://www.uv.es/vjaime/PoliticasyLecturas/Analisis%20economico%20y%20eficiencia%20del%20sector%20publico.pdf>
- UNDP-IDH (2013).** "El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso". Informe sobre Desarrollo Humano 2013, Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) [En línea, consultado septiembre 2014]
http://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf
- UNPAN (2015).** The Division for Public Administration and Development Management. United Nations, Department of Economic and Social Affairs [En línea, consultado Marzo 2015]. <http://www.unpan.org/>
- VITALIS (2015).** Leyes y Decretos ambientales. Caracas: ONG Vitalis Latinoamérica. [En línea, consultado Febrero 2015]
<http://www.vitalis.net/recursos/normativa-juridica/leyes-y-decretos-ambientales/>
- Weiss, Carol [1998].** "Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, New Jersey: Prentice Hall. 2nd Edition.

Zambrano, K. (2005). *Planificación y Control de la Producción Pública, notas metodológicas.* Caracas: Ediciones S-Kilian ZD.

www.bdigital.ula.ve