

Revista
Venezolana de Gestión Pública
Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas
Año 2 N° 2
Universidad de Los Andes
Mérida-Venezuela. Enero-Diciembre 2011

INDICADORES DE GESTIÓN: HERRAMIENTA INFORMATIVA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Bitoraje M. Elayne N.

RESUMEN

El control de la gestión pública marca una importancia creciente en la administración de los entes públicos, como proceso que consiste en controlar las acciones, a través de las cuales se alcanzarán los objetivos planteados por la institución; es el proceso de verificación de los resultados, para demostrar que las políticas o acciones tomadas se corresponden con los objetivos, y en caso contrario aplicar las medidas correctivas necesarias. La implementación de acciones orientadas a alcanzar una administración pública cuyo objetivo central sea el logro de resultados, tendientes a mejorar la calidad e impacto de las políticas; así como los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad supone la evaluación constante de la gestión pública, de los resultados y metas. En la moderna administración pública se hace urgente la concienciación acerca de la importancia de capacitar al funcionario en el control de gestión como práctica de evaluación continua de los objetivos, metas y medición de resultados, es necesaria la formación de gestores con capacidad creadora. La gestión pública demanda instrumentos que permitan ampliar el campo de análisis para evaluar la actividad realizada, el qué y el cómo, para la puesta en práctica de una administración que toma

en consideración los indicadores de evaluación para mejorar las actuaciones que se realizan desde los entes gubernamentales. El análisis de los resultados de cada indicador permitirá entre otras cosas, comparar lo realizado con respecto a lo programado, cuantificar la diferencia, analizar las posibles causas y rediseñar las acciones.

Palabras clave: Gestión pública, control, indicadores de gestión, evaluación.

ABSTRACT

Control of the public management in the public sector marks an increasingly importance in the administration of public institutions such as process of controlling the actions through which they achieve the goals set by the institution, the verification of results to demonstrate that the policies or actions taken are consistent with the objectives, and otherwise implement the necessary corrective measures. The implementation of actions to achieve a public management whose main objective is the achievement of results, aimed at improving quality and impact of policies, as well as the levels of efficiency, efficacy and effectiveness involves constant evaluation of the public administration, results and goals. In modern public administration is an urgent awareness of the importance of training the staff in the control of management as a practice of continuous assessment of the goals, objectives and measuring results, it is necessary to train managers with creative ability. The public management demand tools to broaden the scope of analysis to evaluate the activity, what and how for the implementation of an administration takes into account the indicators of evaluation to improve the performances that are made from the government entities. Analysis of the results of each indicator will, compare what it's done on schedule, to quantify the difference, analyzing the possible causes and redesign actions.

Key words: public management, control, management indicators, evaluation.

INTRODUCCIÓN

La gestión pública constituye un medio para orientar las políticas públicas, en consecuencia, las instituciones de gobierno deben disponer de los instrumentos adecuados para el control y evaluación de las acciones públicas. De aquí, la frecuente preocupación por dotar a las instituciones gubernamentales de modernas técnicas de gestión que contribuyan eficazmente en el proceso de toma de decisiones. El control es una etapa del proceso administrativo que consiste en verificar la relación de las acciones realizadas con los resultados esperados. Es la función que asegura que las cosas marchen como es debido, pues vigila el desempeño comparándolo con las metas establecidas. Por tanto, señala Guinart (2003: 3) que “supervisar e informar sobre el desempeño de las actuaciones públicas es una de las formas en las que los gobiernos se presentan responsables ante sus ciudadanos”.

Frente al creciente descontento respecto del desempeño del gobierno democrático, el control de la gestión pública marca una importancia creciente en la administración de los entes públicos, como proceso que consiste en controlar las acciones, a través de las cuales se alcanzarán los objetivos planteados por la institución; es el proceso de verificación de los resultados, para demostrar que las políticas o acciones tomadas se corresponden con los objetivos, y en caso contrario aplicar las medidas correctivas necesarias. De acuerdo con Torrealba y Flores (2009: 121) “las técnicas de control pretenden mejorar los sistemas de información que deben sustentar el proceso de toma de decisiones gerenciales efectivas, oportunas y acertadas para la consecución de los objetivos y las metas institucionales”.

El control de gestión va desde el inicio de la acción pública hasta alcanzar los resultados, es por eso que según Zambrano (2007) es posi-

ble hacer referencia a tres tipos de control: El *control preventivo*, como aquel que se realiza previamente a la ejecución de las actividades, con la intención de verificar el uso de los recursos, el estado inicial de los equipos, el tipo de personal, cantidad, documentación, actividades, tareas, entre otras. En segundo lugar, el *control de seguimiento*, realizado durante la ejecución de los procesos para verificar el uso de los recursos en el logro de los objetivos propuestos. Por último, el *control de resultados* que evalúa que lo logrado se corresponda con lo previsto en los planes y el presupuesto, es el resultado final de las políticas públicas.

Elementos como los descritos son desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública, uno de los pilares fundamentales de la inevitable regeneración de las instituciones públicas, pues es precisamente a través del control de la gestión que se verifican los efectos generados por las medidas emprendidas por los poderes públicos como proveedores de bienes y servicios al colectivo, se trata pues del mejoramiento de la gestión del Estado, “entendida como la capacidad del Estado para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político” (Documento del CLAD, 1998: 12).

En tal sentido, los valores que en todo sistema democrático afectan a la acción pública son de acuerdo con Bañón (2003: 18) la responsabilidad en el cumplimiento del mandato político y la capacidad de respuesta a las demandas sociales legítimas, es decir, atender las necesidades que demanda la sociedad. Al respecto, el CLAD agrega que “solo adquiriendo mayor capacidad de gobierno es que los aparatos estatales podrán ayudar a ecuacionar las tres principales preocupaciones latinoamericanas: La consolidación de la democracia, el desarrollo económico, y el mejoramiento en la distribución de la riqueza” (Ibid: 13).

De acuerdo con Sanín (1999: 12) en la gerencia pública moderna se observa que:

toda institución puede ser interpretada como un gran sistema que interactúa con el medio (entorno), a través de dos subsistemas: Un subsistema que recibe insumos, los procesa y entrega productos [bienes y

servicios] para atender las demandas de los clientes; un subsistema más amplio, que comprende al anterior, que tiene como propósito generar impactos en el entorno [comunidad, ambiente].

Ambos ámbitos deben estar interrelacionados, pues por un lado si el control se ejerce simplemente sobre los resultados, a la gestión le faltará capacidad para intervenir sobre las acciones que los producen; y por otro lado, si se centra en el control de las actividades y productos, no podrá evaluar la trascendencia de la gestión, vista como agente de cambio social (ibid: 24). La atención gerencial de tales ámbitos permite elevar la capacidad de gobierno para que las instituciones públicas cumplan con eficacia, eficiencia y efectividad su misión.

La implementación de acciones orientadas a alcanzar una administración pública cuyo objetivo central sea el logro de resultados, tendientes a mejorar la calidad e impacto de las políticas, así como los niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, supone la evaluación constante de la gestión pública, de los resultados y metas. De acuerdo con Mostajo (2000) la información disponible evidencia que básicamente se han realizado mediciones sobre la eficacia de los programas públicos, en tanto se ha medido el grado de cumplimiento de las metas trazadas, pero de manera independiente de los insumos y recursos requeridos para ello, por lo que puede afirmarse que no se han elaborado estudios lo suficientemente adecuados ni completos sobre esta materia. En virtud de ello, el objetivo principal de este artículo es el análisis sobre el uso de indicadores de gestión¹, destacando sus principales elementos conceptuales, como mecanismo que se enfoca en la evaluación de la acción pública para definir prioridades programáticas y modificar los procedimientos de trabajo.

1 Estudios realizados por la CEPAL y el CLAD revelan que la mayoría de los países de América Latina han implementado sistemas de evaluación de gestión o diseño de indicadores, en el marco de los esfuerzos por lograr mayor eficiencia del gasto público y transparencia de la acción gubernamental. Sin embargo, todavía se observa una desvinculación importante entre la información aportada y su utilización en la toma de decisiones, y raramente se utilizan los resultados de la evaluación para el proceso presupuestario, por lo que se considera que el seguimiento, evaluación y uso de la información es débil; por ejemplo, las rendiciones de cuenta entregan poca información acerca de la evaluación del desempeño institucional (Bonney y Armijo: 2005).

EL PAPEL DE LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En la Administración Pública dada la creciente importancia de la rendición de cuentas se necesita disponer de mecanismos que evalúen el desempeño de las instituciones y proporcionen información a la colectividad acerca de las acciones del Estado en pro del bienestar social. Ello es posible, a través de indicadores de gestión que definen el alcance de los programas y proyectos, los logros de los mismos en cuanto a eficacia, eficiencia y efectividad, ya que un indicador “es una medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AECA, citado en Bonney y Armijo, 2005: 23).

En la medida en que la evaluación forma parte de las etapas de formulación de las políticas públicas, y por ende de los proyectos y programas, se debe tener presente los cinco aspectos claves que según Marín (2006: 5) se deben examinar durante el proceso de evaluación:

Nº	ASPECTOS	OBJETO DE EVALUACIÓN
1	La ejecución de las actividades y el uso de recursos.	Las actividades y el presupuesto.
2	El funcionamiento de los servicios del proyecto.	Los resultados.
3	La utilización de esos servicios por la población objetivo o grupo meta.	El objetivo del proyecto.
4	Los beneficios alcanzados por la población objetivo o grupo meta.	El objetivo del desarrollo.
5	El desarrollo de los factores externos	Los supuestos.

Bajo este contexto, la optimización de los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, la construcción y fortalecimiento de mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la gestión pública, son los fundamentos básicos para que todo gobierno impulse el desarrollo de indicadores en las instituciones públicas que puedan evaluar y medir el cumplimiento de las metas trazadas y los impactos (Bonney y Armijo: 2005).

Básicamente, se debe avanzar hacia procedimientos efectivos para mejorar la gestión institucional en un ambiente donde los logros y resultados estén en concordancia con los propósitos establecidos, a fin de mejorar la gestión, alcanzar una mayor transparencia de la acción pública y formular el presupuesto sobre criterios más racionales. La utilidad de contar con indicadores de gestión para los gobiernos es indiscutible, ya que “el objetivo es orientar las decisiones de asignación de recursos y los cambios necesarios de introducir en los programas, identificándose efectos concretos en ámbitos institucionales, de diseño y de gestión de los programas e instituciones” (Guzmán, 2005: 4).

La evaluación de las políticas públicas está dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de los objetivos de la misma, así como a la resolución que se haya dado a un determinado problema de la sociedad, porque se trata de evaluar los impactos o resultados de la intervención pública sobre la realidad social (Bonney y Armijo, 2005). En función de ello, “en el caso de evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, [se observa] en general que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores...” (Bonney y Armijo, 2005: 15). Particularmente en Venezuela, señala Zambrano (2007: 234) que “a los fines del control de gestión, la Contraloría General de la República plantea la necesidad de focalizarse en lo que es el diseño de indicadores de gestión, más que en el diseño de indicadores orientados al tema financiero propiamente”.

Uno de los elementos centrales de las administraciones públicas son los procesos de evaluación de sus políticas y de la organización. La idea fundamental de la evaluación es determinar la eficacia y efectividad de la gestión (cómo se hace) y las políticas implantadas (qué hacer). Por ende la evaluación se asocia al control de la gestión, en efecto una vez programada e implementada una acción debe ser objeto de una evaluación sistemática. En este orden de ideas, Drucker (citado en Salgueiro, 2001: 4) dice que “pocos factores son tan importantes como la medición para el perfeccionamiento de las organizaciones [reconociendo] que la medición es actualmente la parcela más débil dentro del campo de la gestión”, lo cual va en perjuicio de su utilidad como herramienta necesaria en las organizaciones en su quehacer cotidiano.

En la moderna administración pública se hace urgente la concienciación acerca de la importancia de capacitar al funcionario en el control de gestión como práctica de evaluación continua de los objetivos, metas y medición de resultados, es necesaria la formación de gestores con capacidad creadora.

LOS INDICADORES DE GESTIÓN EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Es importante notar que la posibilidad de contar con instrumentos de medición que den cuenta del uso de los recursos y de los resultados alcanzados, también es primordial para la formulación, ejecución y evaluación del proceso presupuestario. La gestión pública demanda instrumentos que permitan ampliar el campo de análisis para evaluar la actividad realizada, el qué y el cómo, para la puesta en práctica de una administración que tome en consideración los indicadores de evaluación para mejorar las actuaciones que se realizan desde los entes gubernamentales.

Como medidas de rendimiento los indicadores de gestión “son un instrumento que entrega información cuantitativa respecto al logro o

resultado en la entrega de los productos generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro” (Guzmán, 2005: 2). En la evaluación ex – post, los indicadores “orientan [las] decisiones de asignación de recursos y los cambios necesarios de introducir en los programas identificando efectos concretos en ámbitos institucionales, de diseño y de gestión de los programas e instituciones” (Ibid: 4). Por otra parte, Jiménez (citado en Torrealba y Flores, 2009: 126), señala que un indicador de gestión pública “es aquella magnitud física y financiera que permite apreciar el grado de consecución de los objetivos trazados (eficacia); de utilización de recursos (eficiencia); y de satisfacción de las demandas públicas hechas por los ciudadanos o la sociedad (efectividad)”. Es la expresión que mide el desempeño y se compara con el comportamiento anterior señalando posibles desviaciones de los objetivos previstos para tomar las acciones preventivas.

En tal sentido, de acuerdo con Ospina (2000: 4), la gestión pública debe basarse en “una clara definición de visión, objetivos y metas, con criterios e indicadores para poder evaluar el desempeño de las organizaciones y los programas a través de los cuales se implementan las políticas de gobierno”, porque el objetivo último es evaluar cuán bien o cuán aceptable es el desempeño del ente público, a fin de aplicar los correctivos necesarios para mejorar la gestión. Desde este punto de vista, se puede reconocer que el indicador tiene dos funciones básicas, a saber: la “**función descriptiva** que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa... la **función valorativa** que consiste en añadir a la información anterior un juicio de valor basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado...” (Bonney y Armijo, 2005: 23).

De acuerdo con Cohen y Martínez (S/A: 32), los indicadores deben reunir una serie de características: “ser válidos, permitir medir realmente lo que se desea medir; ser confiables, distintos evaluadores deben obtener los mismos resultados al medir un mismo proyecto con

los indicadores propuestos; medir los cambios atribuibles al proyecto; ser independientes para cada nivel de objetivos”. De igual forma, Guinart (2003) considera que los mismos deben proporcionar una calidad y cantidad razonable de información, es decir deben ser relevantes, no pueden dar lugar a ambigüedades, de modo que puedan ser susceptibles de auditorías, característica común de la administración pública, no debe distorsionar las conclusiones que de él o ellos se puedan extraer, deben ser inequívocos de acuerdo a lo que pretende medir y deben estar disponibles para la toma de decisiones, es decir se caracterizan por su pertinencia, además no pueden ser influenciados por factores externos para garantizar objetividad, pero sensibles para identificar variaciones en los datos; por último un indicador debe ser preciso y accesible, ya que la información es pública, está abierta para cualquier persona que tenga interés en conocer resultados de la gestión pública.

Bajo este mismo orden de ideas, el U.S Nacional Center for Public Productivity y el Comité de Modernización de la Gestión Pública de Chile (Shack, 2002: 5), señalan que los indicadores deben satisfacer los siguientes criterios:

- Pertinencia, ya que debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución;
- Independencia, no debe estar condicionado a factores externos.
- Costo, es decir que la obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costo razonable;
- Confiabilidad para cualquiera que realice la medición;
- Simplicidad para que sea de fácil comprensión;
- Oportunidad, ya que debe ser generado en el momento oportuno.

En este sentido, “un sistema que entregue información regular sobre la calidad de la gestión posibilitará mayor eficiencia a la asignación

de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño...” (Ospina, 2000: 6). Motivo por el cual, se asigna gran importancia a la medición de la producción de las políticas, ya que tiene como objetivos fundamentales: facilitar el proceso de toma de decisiones sobre el tipo y magnitud del bien y/o servicio requerido para alcanzar los objetivos de la misma; calcular los recursos necesarios para la producción de bienes y/o servicios; cuantificar las metas para el análisis de eficiencia y eficacia (Makón, 2000), aunado a ello permite el análisis correspondiente a la utilización de los recursos programados y de la ejecución presupuestaria.²

La importancia del control de la gestión pública y la permanente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos del Estado, no sólo radica en la escasez de los mismos, sino en la necesidad de diseñar los instrumentos de medición de los resultados, obtenidos por los programas y/o proyectos que conforman el gasto público. El uso de los recursos públicos tiene como fin, la prestación de servicios a la colectividad gratuitamente y la eficacia de los servicios o bienes prestados; por tanto, los resultados son más importantes que incluso la ejecución presupuestaria (Guinart, 2003).

La transferencia de responsabilidades fiscales y administrativas a niveles regionales y locales genera la necesidad de clarificar la rendición de cuentas; asimismo, con el proceso de democratización surgen nuevas demandas por aumentar la transparencia en los procesos y mejorar la información pública sobre los productos y el impacto de las políticas públicas, y son los indicadores de gestión los que sirven de guía para las decisiones tomadas desde una organización, pero además proporcionan la información necesaria para que el colectivo conozca los alcances y resultados de las acciones gubernamentales, por tanto obedecen más al carácter técnico que político (Ospina, 2000). A su vez, el presupuesto

2 De acuerdo con la CEPAL, en Latinoamérica, a pesar de las reformas, aún existe una gran distancia entre la formulación, diseño y ejecución de las políticas y los resultados que se obtienen de ella.

precisa información que los indicadores pueden suministrarle, su análisis debe ayudar a detectar aquellas funciones, programas, centros o servicios que deben ser objeto de atención.

La AECA (Quintana y Cañadas, 2008: 234) subraya como principios básicos para la elección de indicadores los siguientes:

1) La participación en la elección de los indicadores a los responsables de los servicios, actividades y resultados.

2) Definir las actividades a medir en los servicios, proyectos o programas.

3) Asegurar que los indicadores midan los resultados obtenidos de las actividades realizadas, para lo cual los objetivos principales deben traducirse en indicadores.

4) Probar los indicadores antes de considerarlos como definitivos.

5) Elegir los estándares o valor de referencia, para comparar e interpretar los resultados.

Es importante que la construcción de indicadores sea coherente, confiable y útil para el propósito de generar información para la toma de decisión y rendición de cuentas, por ello es conveniente que como proceso previo a la implementación, los indicadores se sometan a un proceso de revisión y validación que los ajuste a los requerimientos de lo que se pretende medir. Al respecto, Muñiz (citada en Bonnefoy y Armijo, 2005: 60) elabora un modelo de Cuestionario de Validación de los Indicadores:

Requisito a Validar	Si / No
El indicador tiene claramente un producto relevante o estratégico con el cual se vincula y un objetivo asociado.	
El indicador tiene claramente una meta o referente para ser medido su resultado.	
El resultado del indicador explica de forma precisa y clara el grado de cumplimiento de la meta o el resultado es ambiguo.	
Muestra o expresa el indicador de forma clara el resultado para poder ser analizado por el responsable.	
Se ha definido la frecuencia de medición del indicador.	
La unidad de medición es adecuada para la meta que se espera medir.	
En la construcción del indicador han participado el jefe del área o Centro de Responsabilidad.	
Los indicadores han sido validados por la Unidad de Control de Gestión y por la Dirección para informarse del desempeño del área o Centro de Responsabilidad.	

De acuerdo con los criterios señalados, los indicadores de gestión deben satisfacer tres requisitos básicos: “que informen sobre el desempeño logrado: grado de cumplimiento de los objetivos; permitan medir la evolución de los objetivos o su situación en un momento en el tiempo y entreguen la información pertinente ya adecuada a los diferentes usuarios de la información...” (Bonney y Armijo, 2005: 60).

DIVERSAS ALTERNATIVAS DE DISEÑO DE INDICADORES DE GESTIÓN PÚBLICA

Es posible el diseño de diferentes tipos de indicadores de gestión, en función de lo que se pretende medir, por lo tanto existen diversas clases de indicadores. Por lo general, los indicadores de gestión incluyen la medición o evaluación en términos de por lo menos dos dimensiones de

la gestión pública: *eficiencia y eficacia* que permiten evaluar el desempeño en un periodo determinado. Otras propuestas amplían los criterios a evaluar, como economía, calidad, equidad, sostenibilidad, excelencia, entre otros.

De acuerdo con Guinart (2003: 5) un indicador de eficacia³ mide el grado de satisfacción de los objetivos programados y

los puntos clave sobre los que incide la evaluación de la eficacia son, entre otros: facilitar la información sobre la continuidad, modificación o suspensión de un programa; conocer si los programas cumplidos o terminados han conseguido los fines propuestos; e informar al público respecto al resultado de las decisiones gubernamentales... sobre el desarrollo o evolución de los programas emprendidos.

Estos indicadores se refieren a la gestión productiva de los entes públicos, porque reflejan la producción para la satisfacción de demandas de la sociedad, (Ej. % de reducción de déficit habitacional).

Cohen y Martínez (S/A: 85) señalan que este indicador mide “la relación entre la cantidad de bienes o servicios que produce y distribuye el proyecto durante su operación y lo estimado en la programación”. El mismo se expresa operacionalmente de la siguiente manera:

$$A = \frac{L}{M}$$

Donde **A** es eficacia, **L** es la producción generada, **M** es la producción programada.

Cuando: **A = 1**, la cantidad de productos programados es igual a la producida (producción eficaz). **A > 1**, el proyecto es más eficaz que lo programado. **A < 1**, el proyecto es menos eficaz que lo programado.

3 De acuerdo, con Bonnefoy y Armijo (2005: 76), “en efecto la revisión de los listados de indicadores que se presentan en las menciones de cuentas públicas de parte importante de países, muestra que en su gran mayoría son indicadores de eficacia del tipo ejecutado versus programado”.

La desventaja de este indicador es que no asume que los resultados de **A** pueden deberse a una inadecuada estimación de las metas (Cohen y Martínez, S/A).

Por su parte, los indicadores de eficiencia, de acuerdo a Guinart (2003: 6) determinan que una actuación es eficiente cuando “con unos recursos determinados obtiene el máximo resultado posible, o cuando con unos recursos mínimos mantiene la calidad y cantidad adecuadas de un determinado servicio”. Además, dicho autor considera que el uso de estos indicadores fomenta el análisis del rendimiento o desempeño del servicio prestado, del bien adquirido o vendido, con relación a su coste y orienta la gestión para mejorar los resultados.

De acuerdo con Cohen y Martínez la relación entre los costos programados (C_p), costos reales (C_r) y el volumen de producción, se expresa operacionalmente de la siguiente forma:

$$B = A * \frac{C_p}{C_r}$$

Cuando **B = 1**, la producción es eficiente (costos reales iguales a los programados). **B > 1**, el proyecto es más eficiente que lo programado. **B < 1**, el proyecto es menos eficiente que lo programado.

Dicho indicador, al igual que el anterior, no toma en consideración que los resultados de **B** pueden deberse a una inadecuada estimación de las metas.

Además de estos indicadores se reconoce la utilidad de los indicadores de cobertura y focalización. La cobertura es la proporción de la población objetivo que es atendida por el programa o proyecto y se expresa de la siguiente forma (Cohen y Martínez, S/A):

$$C = \frac{B_T}{PO_T} * 100\%$$

Donde \mathbf{B}_T es la cantidad de personas atendidas, \mathbf{PO}_T es el tamaño de la población objetivo total.

De acuerdo con Cohen y Martínez se debe diferenciar entre la Cobertura Bruta (C_b) y la Cobertura Neta (C_n), la primera considera a todos los beneficiarios, pero la segunda considera sólo los beneficiarios de la población objetivo, por tanto es más confiable.

En lo que respecta al indicador de focalización, este sirve para expresar solamente a la población beneficiaria que forma parte de la población objetivo, se refiere al nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a ésta, para evitar las llamadas filtraciones en la demanda (Bonney y Armijo: 2005):

$$\mathbf{F} = \frac{\mathbf{PO}_B}{\mathbf{B}_T} * 100\%$$

Donde \mathbf{PO}_B es la población objetivo beneficiaria, \mathbf{B}_T es la población beneficiaria total.

Si $\mathbf{F} = 0$ significa que ningún beneficiario es de la población objetivo (total error de inclusión). En $\mathbf{F} = 100$ todos los beneficiarios forman parte de la población objetivo (total acierto de inclusión).

De acuerdo con Bonney y Armijo (2005), Shack (2002), entre otros estudiosos de la CEPAL y CLAD, los indicadores pueden ser de cuatro tipos, según el ámbito de medición: indicadores de insumos o *input*, indicadores de procesos, indicadores de productos e indicadores de impacto o *outcome*, los cuales “son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido” (Shack, 2002: 5).

De hecho, “tradicionalmente, los indicadores de insumos y productos, son los comúnmente usados en las entidades gubernamentales. Parte de las razones tienen que ver con que tales indicadores no son tan complejos de construir como los indicadores de impacto” (Bonney y Armijo, 2005: 28). El desarrollo de este tipo de indicadores no es suficiente para apoyar el proceso de toma de decisiones o para determinar cómo se están utilizando los recursos, o si ha sido efectiva la ejecución del gasto público para dar respuesta a las demandas, ya que no informan cuáles han sido los resultados o impactos. Igualmente, no es posible medir efectividad por cuando se requiere necesariamente de una línea de base (diagnóstico previo) que permita realizar una evaluación ex-ante y ex-post de la política, que indique cuáles han sido los cambios en, por ejemplo: las condiciones de vida de la población beneficiaria.

En lo que respecta al proceso de construcción de indicadores, de acuerdo con Bonney y Armijo (2005) no existe un procedimiento o metodología estándar, sin embargo, lo importante al momento de seleccionar qué indicadores utilizar es que el conjunto de medidas que se desarrollen den cuenta de la productividad, del uso de los recursos, la oportunidad en la entrega de los bienes etc. De igual manera, señalan que algunos de los aspectos que no se deben pasar por alto son: identificar y/o revisar productos y objetivos que serán evaluados; identificar que se quiere medir (eficacia, eficiencia, impacto, etc.); construir una fórmula de cálculo que permita relacionar variables de medición y analizar los resultados obtenidos, ya que el objetivo central de los indicadores es informar sobre el grado de cumplimiento de las metas.

FUNDAMENTOS LEGALES DEL CONTROL DE GESTIÓN MEDIANTE INDICADORES EN VENEZUELA

En lo que respecta al control de la gestión mediante indicadores, la legislación de la administración pública venezolana es bien clara y precisa, además éstos cobran una particular importancia en la Constitución de la República de 1999, la cual obliga a que se asignen recursos

para alcanzar los objetivos, pero también exige a los órganos y entes públicos, la aprobación de indicadores de desempeño. Así en el Título IV. Del Poder Público, en el Capítulo I. De las Disposiciones Fundamentales, Sección segunda: De la Administración Pública, dice en el artículo 141 que:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

Los entes del Estado deben cumplir con los principios de eficacia y eficiencia, además de dar cuenta de sus decisiones, acciones y transparencia en el uso de los recursos públicos.

En el Capítulo IV. Del Poder Ciudadano, Sección Cuarta: De la Contraloría General de la República, señala en el artículo 289 que es atribución de la Contraloría General de la República:

5. Ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultado de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetos a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes.

En el Capítulo II. Del Régimen Fiscal y Monetario, Sección Primera: Del Régimen Presupuestario, señala en el artículo 315 que:

En los presupuestos públicos anuales de gastos, en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados. Éstos se establecerán en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible. El Poder Ejecutivo, dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del ejercicio anual, presentará a la Asamblea Nacional la rendición de cuentas y el balance de la ejecución presupuestaria correspondiente a dicho ejercicio.

Por tanto, se toma la iniciativa del uso de los indicadores de evaluación de desempeño como una herramienta de medición y mejoramiento de gestión cuyo objetivo es apoyar el proceso de toma de decisiones y mejorar la provisión y prestación de bienes y servicios.

La Ley Orgánica de la Administración Pública, Título II. Principios y bases del funcionamiento y organización de la administración pública, en el principio de funcionamiento planificado y control de la gestión y de los resultados señala en el artículo 18 que:

El funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública se sujetará a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos y compromisos de gestión. Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados.

En el principio de eficacia para el cumplimiento de los objetivos y metas fijados, artículo 19, señala que:

La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública perseguirá el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente o Presidenta de la República, por el Gobernador o Gobernadora, el Alcalde o Alcaldesa según el caso. La actividad de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública se corresponderá y ceñirá a su misión, y la actividad desarrollada por las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se adaptará a la de aquellas.

Bajo el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos en el artículo 20 dice:

La asignación de recursos a los órganos y entes de la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos. El funcionamiento de la Administración Pública propenderá a la utilización racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios.

En los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública, en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión del sector privado o de las comunidades, dichas actividades serán transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida.

En la Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos, Título II. De la Simplificación de Trámites Administrativos señala que:

6. Los planes de simplificación de trámites administrativos deberán contener, como mínimo, los siguientes aspectos:

1) Identificación de los trámites que se realizan con mayor frecuencia en el respectivo órgano o ente.

2) Clasificación de los trámites de acuerdo con los destinatarios del mismo.

3) Determinación de los objetivos y metas a alcanzar en un lapso establecido.

4) Identificación de los indicadores de gestión conforme a los cuales se realizará la evaluación de la ejecución de los planes.

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Título I Disposiciones Generales, en el artículo 5 dispone que:

El sistema de control interno del sector público, cuyo órgano rector es la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, comprende el conjunto de normas, órganos y procedimientos de control, integrados a los procesos de la administración financiera así como la auditoría interna. El sistema de control interno actuará coordinadamente con el Sistema de Control Externo a cargo de la Contraloría General de la República tiene por objeto promover la eficiencia en la capacitación y uso de los recursos públicos, el acatamiento de las normas legales en las operaciones del Estado, la confiabilidad de la información que se genere y divulgue sobre los mismos; así como mejorar la capacidad administrativa para evaluar el manejo de los recursos del Estado y garantizar razonablemente el cumplimiento de la obligación de los funcionarios de rendir cuenta de su gestión.

En el Título II. Del Sistema Presupuestario, Capítulo I. Disposiciones Generales, Sección Primera, Normas Comunes, artículo 14 señala que:

Los presupuestos públicos de gastos contendrán los corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento. Para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.

En el Título VI. Del Sistema de Control Interno, artículo 131 dice:

El sistema de control interno tiene por objeto asegurar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas.

En el artículo 132 dispone:

El sistema de control interno de cada organismo será integral e integral, abarcará los aspectos presupuestarios económicos, financiero, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos, y estará fundado en criterios de economía, eficiencia y eficacia.

El Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional dispone en el artículo 3 que:

El sistema de control interno abarcará los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, así como la evaluación de programas y proyectos, y estará fundado en criterios de eficacia, eficiencia y economía.

El Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario, Capítulo I. Disposiciones Generales, vinculación de los presupuestos con los instrumentos de planificación y coordinación macroeconómica, señala en el artículo 7 que:

Los presupuestos de los órganos y entes sujetos a la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público se vincularán con los planes nacionales, regionales, estatales y municipales, elaborados en el marco de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, el acuerdo anual de políticas, los lineamientos de desarrollo nacional y la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y contendrán las políticas, objetivos estratégicos, productos e indicadores incluidos en el plan operativo anual.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Título III. De otras Funciones Generales de Control, Capítulo I. Del Control de Gestión, en el artículo 28 dice que:

El control de gestión se realizará fundamentalmente a partir de los indicadores de gestión que cada organismo o entidad establezca. Cuando no se hayan establecido, la Contraloría General de la República podrá servirse de indicadores por ella elaborados, por sector o área susceptible de control.

Por otra parte, el mismo Reglamento en el artículo 29 dice que:

Los indicadores se utilizarán para medir los avances de los planes y programas y sus resultados. En el caso de programas cuya ejecución corresponda a más de un ejercicio presupuestario, la medición de los avances se hará con base en un período determinado en relación con lo alcanzado durante el mismo período en el año inmediatamente anterior y con el objetivo a largo plazo que se hubiese fijado en el programa en particular o en la Ley que regule la actividad administrativa en el sector o área de que se trate.

Por último la Ley Contra la Corrupción, Capítulo II. Principios para Prevenir la Corrupción y Salvaguardar el Patrimonio Público, en el artículo 6 dice que:

En la administración de los bienes y recursos públicos, los funcionarios y empleados públicos se regirán por los principios de honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de cuentas y responsabilidad.

En el artículo 12 esta Ley dispone que:

Los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. A tal efecto, la Oficina Nacional de Presupuesto someterá periódicamente a consulta pública, el diseño de los indicadores de gestión a que se refiere la Sección Séptima del Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, de conformidad con el procedimiento establecido en el Título VI de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

CONCLUSIÓN

La intención es motivar y fortalecer en la práctica una gestión pública orientada a la evaluación y análisis de resultados de las acciones gubernamentales, lo cual se supone

posibilitará mayor eficiencia en la asignación de recursos físicos, humanos y financieros, proporcionará una base de seguridad y confianza en su desempeño al conjunto de funcionarios implicados en su implementación –en la medida que delimita mejor el campo de sus atribuciones y deberes– incrementará la autonomía y responsabilidad de los directivos –en tanto cuenten con bases sustentables de información para la toma de decisiones–, y ayudará a mejorar la coordinación con los demás niveles del aparato público (Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, citado en Mostajo, 2000: 26).

El proceso de evaluación se fundamenta en el análisis de los indicadores y cuantificar el nivel de logro de los objetivos trazados durante la formulación para definir las razones por las cuales los objetivos no lograron cumplirse (de ser el caso). De modo que el análisis de los resultados de cada indicador de los servicios, programas y proyectos de las instituciones gubernamentales permitirá entre otras cosas, comparar lo realizado con respecto a lo programado, para cuantificar la diferencia y analizar las posibles causas, las cuales pueden ser por problemas en el diseño en la operación o formulación de los objetivos y productos/metás.

Por tanto, no contar con indicadores que demuestren cómo la institución está entregando sus productos a los beneficiarios y si éstos se ajustan a sus necesidades, puede implicar que los esfuerzos institucionales se dirijan principalmente a lo que es más visible y fácil de mostrar, descuidando aspectos claves de la evaluación (Bonney y Armijo, 2005: 77).

De aquí, la necesidad de que la evaluación del desempeño se enfoque en los indicadores, donde lo relevante se centre en los resultados o impactos, y no sólo en la eficacia, aún cuando este proceso no esté exento de complejidades por las debilidades estructurales de la administración pública. Este es un desafío a la hora de desarrollar sistemas de evaluación apoyados en indicadores de gestión. En este sentido, los organismos públicos deben

cuantificar los niveles que pueden alcanzar en términos de los insumos que planean usar, los productos que esperan generar, los resultados que proyecta obtener y el impacto final que pretenden lograr en la población. El establecimiento de los valores a alcanzar en cada indicador constituye un primer paso para la posterior evaluación de los resultados una vez concluida la acción o una vez transcurrido un determinado periodo de tiempo (Shack, 2002: 13).

Lo anterior implica clarificar los elementos que serán evaluados, el uso que tendrá la información proveniente de los indicadores, el diseño o mejoramiento de la metodología de evaluación y análisis de

resultados, pero también contemplar la capacitación permanente de los funcionarios. La importancia del control de gestión radica en conocer el destino e impacto de los recursos en la satisfacción de las necesidades sociales y mejoramiento de su calidad de vida.

De esta manera, una gestión pública redimensionada requiere de un método de planificación, monitoreo y evaluación con base en indicadores de gestión que no coopte el poder de la sociedad para debatir sus destinos, para construir su propia vía de superación, para administrar sus recursos, con el propósito de “realizar el seguimiento a los planes, programas o proyectos, observando y analizando su ejecución, para medir el avance en términos del logro de sus objetivos [y] medir el cumplimiento de estos y las metas alcanzadas para un plan, programa o proyecto, ponderando su eficiencia y determinando sus impactos sobre la transformación de las condiciones iniciales” (Marín, 2006: 4).

En este sentido, la CEPAL (citada en Shack, 2002: 3) señala que las principales características de una nueva gestión pública con una clara orientación hacia la satisfacción del beneficiario, la eficiencia y la eficacia serían:

- Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos claramente especificados y respetados.
- Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de contratación.
- Establecimiento de contratos de gestión, que permitan explicitar la visión, misión y objetivos de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas, a través de la definición de indicadores de desempeño.

- Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas.
- Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos administrativos y reducir la burocracia.
- Delegación de responsabilidades, derechos y obligaciones hacia los niveles de gestión intermedios e inferiores. De esta manera, el director de una institución adquiere mayor responsabilidad en la formación de sus propios equipos de trabajo, lo que conlleva a una gestión más dinámica de los recursos humanos, privilegiando los procesos de capacitación y entrenamiento en el área requerida.

Lograr que la gestión del sector público sea más eficiente y efectiva, comprometida con los resultados, ciertamente representa una tarea difícil que requiere del diseño de políticas públicas, de líneas de acción, de insumos materiales y humanos, pero sobre todo del diseño y cumplimiento de mecanismos de evaluación acordes a la realidad de nuestros tiempos, a través de los cuales se pretenda lograr lo programado en los objetivos estratégicos formulados, mecanismos que permiten detectar los ajustes que hay que hacer para impulsar que los procesos se cumplan de manera oportuna y en forma eficiente, a fin de identificar los cambios que deban incluirse para producir los resultados esperados. Es por ello, que el indicador propuesto debe ser la medición o expresión cuantitativa de la actividad o producto que conlleva directamente a la consecución de los objetivos estratégicos y metas de la política. En virtud de lo cual, se debe impulsar a los gobiernos a medir dimensiones que den cuenta de la multiplicidad de objetivos, tales como: eficacia, eficiencia, efectividad, calidad de la prestación de servicios, desempeño presupuestario, etc.⁴ Esta distinción de dimensiones de desempeño se realiza especialmente para fines analíticos y de resultados y permiten mejorar la gestión pública.

4 Para ampliar más el tema véase los estudios de la CEPAL, CLAD y del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

BIBLIOGRAFÍA

- Bañoni Martínez, R. (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Bennefoy, J. y Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño en el sector público. *Serie de Manuales* (45). Chile: ILPES.
- Cohen, E. y Martínez, R. (S/A). *Manual de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo Social de CEPAL.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial No. 36.860. Diciembre 30.
- Simplificación de Trámites Administrativos (1999). (Decreto 368). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extr. 5.393. Octubre 22.
- Documento del CLAD (1998). *La nueva gestión pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Guinart, J. (2003, Octubre). *Indicadores de gestión para las entidades públicas*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Guzmán, M. (2005, Octubre). *Sistema de control de gestión y presupuesto por resultado: La experiencia chilena*. Documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

Ley Contra la Corrupción (2003). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.637 Ext. Abril 7.

Ley Orgánica de Administración Pública (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.305. Octubre 17.

Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (2000). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.029. Septiembre 5.

Makón, M. (2000). *El modelo de gestión por resultados en los organismos de la Administración Pública Nacional*. Ponencia presentada en el V Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. República Dominicana.

Marín, R. (2006). *Monitoreo y evaluación. Desarrollo de Indicadores*. Documento Técnico para la iniciativa de formación en gerencia social para la protección social. Colombia: Universidad ICESI.

Mostajo, R. (2000). Gasto social y distribución del ingreso: Caracterización e impacto redistributivo en países seleccionados de América Latina y el Caribe. *Serie de Reformas Económicas* (69). Chile: CEPAL.

Ospina, B. (2000, Octubre). *Evaluación de la gestión pública: Conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.

Quintana, G y Cañadas, M. (2008). Los indicadores de gestión y el cuadro de mando en las entidades no lucrativas. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (63). 227-252.

Reglamento No. 1 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público (2005) Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Extr. No. 5.781. Agosto 12.

Reglamento Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.169. Marzo 29.

Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional (2003). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.783. Septiembre 25.

Salgueiro, A. (2001). *Indicadores de gestión y cuadro de mando*. Madrid: Díaz de Santos.

Sanín, H. (1999). Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (metaevaluación-mesoevaluación). *Serie Manuales* (3). Chile: ILPES.

Shack, N. (2002). *Indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú*. Documento presentado en el VII Congreso Internacional de CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública.

Torrealba, S. y Flores, J. (2009). Percepción de los indicadores de gestión de la empresa Eleoccidente. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XV (2), 121-140.

Zambrano, A. (2007). *Planificación estratégica, presupuesto y control de la gestión pública*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

RESUMEN CURRICULAR

Politólogo y Magister Scientiae en Economía: Mención Política Fiscal y Tributaria, Universidad de Los Andes, Mérida-Venezuela. Profesora en la Maestría en Ciencias Políticas del CEPSAL. Investigadora del Grupo de Investigación de Gestión y Políticas Públicas (GIGEP).