

La FIIAPP es un instrumento de carácter fundacional para la Acción Exterior en el ámbito de la cooperación internacional para la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional, operando en el seno y al servicio del sector público, movilizándolo en el ámbito internacional el “saber hacer” de los funcionarios-empleados públicos y las buenas prácticas existentes en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas.

LA UTILIZACIÓN DE LOS INDICADORES ESTADÍSTICOS EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



COLECCIÓN DOCUMENTOS DE TRABAJO
Herramientas para la mejora de la gestión pública

La implantación de los grupos de mejora en el sector público
Salvador Parrado Díez

La autoevaluación como instrumento de mejora en las organizaciones públicas
Miguel A. Alemany Haro, José María Meneses Castillo, Rocío Montañés Fernández y Guillermo Yáñez Sánchez

Análisis y mejora de procesos en organizaciones públicas
José Antonio Galiano Ibarra, Guillermo Yáñez Sánchez, Emilio Fernández Agüero

La utilización de los indicadores estadísticos en la formulación de las políticas públicas

Coordinación de los trabajos: Salvador Parrado Díez y Departamento Técnico – FIIAPP

La utilización de los indicadores estadísticos en la formulación de las políticas públicas
© Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), 2007

ISBN: 978-84-8198-707-2
Depósito Legal: M-xxxxx

Edición a cargo de CYAN, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.

La FIIAPP desarrolla desde hace años trabajos de investigación y análisis aplicado con el objeto de generar insumos que sirvan de referente para fortalecer las actuaciones de las instituciones públicas y la promoción de la gobernanza democrática en los países donde actúa la cooperación española.

En esta ocasión se ha querido presentar una nueva colección de trabajos realizada con el objeto de divulgar y hacer extensivas las experiencias de determinadas Administraciones Públicas en la utilización de herramientas de mejora de la gestión pública.

La colección está compuesta por cuatro documentos en los que se presentan las características generales del Marco Común de Autoevaluación (CAF), la implantación de los grupos de mejora, el análisis y simplificación de procesos y la utilización de indicadores estadísticos para la toma de decisiones.

En los documentos se analizan los elementos básicos de cada una de las herramientas seleccionadas y la forma en la que han sido aplicadas en Administraciones Públicas tan diversas como los ayuntamientos de Elche, Madrid, Santiago de Compostela, Talavera de la Reina, la Diputación Provincial de Soria y el Gobierno de Colombia.

Estos trabajos plantean una reflexión sobre las ventajas e inconvenientes que supone apartarse de los cánones establecidos por las distintas metodologías de los instrumentos para facilitar su aplicación en Administraciones y realidades concretas. De igual forma, analizan los diferentes aspectos que pueden incidir en la implantación de los instrumentos de mejora y, en especial, aquellos que determinan su éxito o fracaso.

El fortalecimiento, mejora y modernización de las Administraciones Públicas son retos que no sólo se limitan al conocimiento teórico de determinados instrumentos o a su aplicación mimética. Por el contrario, requieren la generación de un conocimiento progresivo del que se puedan extraer aquellas experiencias o prácticas que realmente contribuyen a la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión pública.

En este sentido, esta colección representa una nueva aportación que la FIIAPP pone a disposición de todos los actores e instituciones de la Administración Pública española, así como de las personas interesadas en acceder al conocimiento público sobre las experiencias en el fortalecimiento, mejora y modernización de las Administraciones Públicas.

Introducción	11
1. Marco conceptual	13
1. El Plan de Desarrollo y el sistema de indicadores	13
2. Sistema de indicadores	16
2. La configuración del sistema en Colombia	21
1. Antecedentes	21
2. Contexto de aplicación y sistemas principales	22
3. Los sistemas de indicadores	25
1. El sistema de metas presidenciales: Sinergia	25
1.1. Características principales	25
1.2. El funcionamiento del sistema a través del SIGOB	26
1.3. Organización de la información en el SIGOB	28
1.4. Aspectos exitosos de Sinergia	31
2. BPIN y SSEPI	32
2.1. Los indicadores: el Banco de Indicadores Sectoriales	32
2.2. Razones del éxito de BPIN y SSEPI	35
2.3. El flujo de información	38
2.4. El flujo de información en el SSEPI	39
3. SPI	40
4. Recursos empleados en la implantación de los sistemas de indicadores	41
4. La aplicación de los indicadores en la adopción de decisiones	45
1. Decisiones informadas por indicadores en planes de desarrollo, programas y proyectos	45
2. Otros ejemplos de la vinculación entre indicadores y decisiones	51

5. Obstáculos superados y lecciones aprendidas	55
1. Las razones del éxito	55
1.1. Un marco legal	55
1.2. Labor interinstitucional	57
1.3. Procesos de capacitación	57
1.4. Mantenimiento y actualización	58
2. Los obstáculos	59
3. Modificaciones en marcha: el plan de mejora	61
4. Lecciones aprendidas	63
Conclusiones	69
Bibliografía	71
Anexos	73
Anexo 1. Marco teórico del Banco de Indicadores Sectoriales	75
Anexo 2. Hojas metodológicas	89
Lista de acrónimos	93

La adopción de decisiones en el ámbito de las políticas tiene un componente técnico de considerable importancia. Por esto es necesario estudiar los mecanismos que se están empleando en los gobiernos nacionales y territoriales que sustentan la elaboración y la implantación de los planes de desarrollo a través de programas, proyectos y acciones.

Los indicadores constituyen un mecanismo técnico ideal para medir el cumplimiento o el incumplimiento de las metas programadas. En este documento se recogen las experiencias de aplicación de sistemas de indicadores en la adopción de decisiones. Los sistemas analizados han tenido como objetivo el fortalecimiento de las políticas públicas y del desarrollo institucional para lograr la cohesión social. La mejora en el desarrollo institucional se definirá como el grado en que una intervención refuerza o debilita la capacidad de un país de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

A través de un sistema de indicadores se pueden vincular los recursos empleados por las organizaciones públicas y privadas con la mejora de la calidad de vida de la población, pues los indicadores hacen referencia tanto a los recursos que necesita el sistema político-administrativo como a los resultados que alcanza.

A pesar de que en el documento abundan los detalles técnicos, el texto también está orientado a sensibilizar a quienes toman decisiones y se encuentran en un ámbito más bien político. Este escrito será útil en la medida en que la experiencia relatada y las orientaciones ofrecidas sobre los métodos, los procesos, las metodologías y los demás componentes de los sistemas de indicadores presentados sirvan de guía en otros países o modelos.

Las experiencias y el éxito en el empleo de indicadores para la toma de decisiones dependen del contexto determinado, es decir, la bondad de un sistema de indicadores es relativa y depende de la combinación de un elemento político y otro técnico. De un sistema de indicadores se puede predicar una bondad técnica (capacidad de medir lo

que se pretende con fiabilidad, certidumbre y economía de medios) y una bondad política (susceptibilidad de uso de los indicadores para informar la adopción, la implantación y la evaluación de las políticas públicas). El éxito de un sistema de indicadores implicará no sólo altas dosis de calidad técnica, sino también un alto grado de respaldo político.

En cualquier caso, si el uso de un sistema de indicadores no alcanza todo su potencial en momentos puntuales, no debería abandonarse su construcción, fortalecimiento y funcionamiento, aunque se empleen mal y se infravaloren por quienes toman las decisiones. En este texto se parte de la convicción de que la medición y el conocimiento de lo alcanzado constituyen una base importante para adoptar mejores decisiones. Desde un punto de vista técnico, un buen sistema de indicadores requiere tiempo para su continuo perfeccionamiento y para buscar un mejor ajuste entre los objetivos pretendidos y las herramientas de medición. Por ello, no es recomendable que se aborde la tarea de diseñar un sistema de indicadores como algo puntual en el tiempo o que no haya una revisión continua de los propios conceptos empleados.

En este documento se examina especialmente cómo se han empleado distintos sistemas indicadores en la adopción de decisiones en Colombia, tanto en la Administración central como en la territorial. Este escrito está basado en la búsqueda de información disponible en Internet, así como en entrevistas realizadas a funcionarios y expertos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Presidencia de la República de Colombia.

El texto se divide en cinco apartados. En el primero se plantea un marco conceptual en el que se ofrecen los conceptos básicos de un sistema de indicadores. En el segundo se exponen las características fundamentales del sistema político-administrativo colombiano. En el tercero se enuncian de manera general algunos sistemas de indicadores que están actualmente en funcionamiento en Colombia. En el cuarto se exponen cómo se vinculan los sistemas referidos de indicadores con la adopción de decisiones. El quinto está dedicado a destacar los obstáculos y las lecciones aprendidas en la implantación de un sistema de indicadores para la adopción de decisiones.

El marco conceptual pretende esclarecer cómo se utilizan los indicadores en las políticas, los programas y los proyectos. Se parte de conceptos clave como indicador, variable, categoría y sistemas de indicadores, entre otros.

Este marco simplemente pretende establecer el lenguaje y presenta las dimensiones de relación entre política, programas y proyectos a partir de los indicadores. Los indicadores permiten programar y medir las metas; ayudan a tomar decisiones sobre presupuestos, acciones, políticas, y actividades para continuar, liquidar o repensar caminos a seguir. En el marco de los proyectos, son los instrumentos que materializan las políticas, enmarcadas a su vez por los planes de desarrollo de los gobiernos. Por ello, la ejecución eficaz de los proyectos determinará, entre otros factores, el éxito de las metas propuestas. Por ejemplo, si el Plan de Desarrollo plantea un aumento en la cobertura educativa en el ámbito rural en un 50%, deberán existir proyectos que impulsen dicha cobertura y para lograr esa meta del plan, se tendrán que cumplir las metas de los proyectos respectivos.

1. El Plan de Desarrollo y el sistema de indicadores

El Plan de Desarrollo es un instrumento común a muchos países latinoamericanos y suele recoger las metas para un determinado mandato presidencial. La desagregación del Plan de Desarrollo depende mucho de cada país. En algunos países existe un plan de tipo genérico y un mayor desarrollo en planes sectoriales (agua, salud, educación, etc.). En cualquier caso, estos planes se desagregan en estrategias, programas y proyectos o similares. Básicamente, estos instrumentos hacen referencia a *cómo* se alcanzarán los objetivos del Plan de Desarrollo (genérico o sectorial).

Del Plan de Desarrollo se derivan objetivos (*qué se pretende*), estrategias (mecanismos o herramientas para planear las acciones o proyectos que cumplan los objetivos esperados), programas (conjunto de proyectos y/o acciones) y proyectos (conjunto de acciones o actividades desarrolladas en un tiempo y con unos recursos determinados,

que supongan la solución de un problema identificado). Las estrategias, los programas y los proyectos resuelven el *cómo se va a hacer*. La desagregación de objetivos en una jerarquía permite priorizar los más importantes sobre los secundarios, establecer qué intereses se verán afectados por cada tipo de objetivo e identificar con qué programas, proyectos y actividades se alcanzarán los objetivos.

El proyecto está compuesto por una serie de actividades que permiten alcanzar unos objetivos. La suma de los objetivos de varios proyectos que suelen encontrarse en el mismo nivel jerárquico determina el grado de realización de un programa y así sucesivamente hasta alcanzar las metas del Plan de Desarrollo. La forma de establecer si se han conseguido los objetivos es a través de la medición. Para ello, los objetivos deben ser susceptibles de cuantificación. Además, debe arbitrarse un sistema para medir el punto de partida (línea base), lo pretendido y la diferencia entre lo alcanzado y lo pretendido. Estas mediciones se realizan gracias al establecimiento de un sistema de indicadores.

Los indicadores (representaciones numéricas de la realidad) sirven para medir la consecución de los objetivos de los proyectos y de las metas del Plan de Desarrollo. Estos indicadores pueden ser de impacto, producto y gestión, tal como se verá más abajo. En estos momentos importa destacar que también existe una jerarquía de indicadores que se adapta a la jerarquía de objetivos. En muchas ocasiones, es muy difícil arbitrar una única medida para dar cuenta de la consecución de un objetivo. No obstante, la mayoría de los sistemas de indicadores evoluciona hacia la agregación de índices e indicadores conforme se van pasando de objetivos operativos a los estratégicos y, posteriormente, a las metas de los planes de desarrollo.

Imagínese, por ejemplo, que una meta del Plan de Desarrollo es mejorar la calidad de vida en las zonas rurales. Existen índices que miden la calidad de vida de una manera objetiva. El índice de calidad de vida (un indicador complejo) se compone a su vez de otros indicadores (cobertura de agua potable, índice de mortalidad infantil, etc.). Los indicadores más desagregados se corresponden con los objetivos de los niveles más bajos de la jerarquía de objetivos y, a su vez, con las correspondientes actuaciones (actividades y proyectos, por ejemplo).

El establecimiento de una jerarquía de indicadores (de más agregados a más desagregados) nos advierte de que el número de indicadores para los objetivos de los proyectos y las actividades será muy alto, mientras que esta cantidad se reducirá en el caso de las metas del Plan de Desarrollo. Por tanto, es de especial relevancia intentar ajustar el tipo de indicadores al nivel de objetivos planteados y de las actuaciones públicas ejecutadas. Un número amplio de indicadores en el nivel de los proyectos es de poco valor para el entorno de la presidencia de un país, pues esta información de detalle no es de mucha relevancia en este ámbito decisional. En cambio, la información de indicadores más detallados puede ser más útil para los directivos públicos encargados de

poner en marcha dichos proyectos y hacer su seguimiento. También será de utilidad esa información para los destinatarios concretos de los proyectos.

La vinculación entre planes de desarrollo, programas y sistemas de indicadores puede ser múltiple. A continuación se exponen algunas de estas relaciones, que afectan directamente a la forma en cómo se adoptan las decisiones:

- Una vez analizado los resultados del programa o proyecto, se identifican los aciertos y los desaciertos gracias a los indicadores. Si se está a tiempo de corregir, se toman las medidas oportunas. Si no, se anotan las lecciones aprendidas de cara al futuro y a la nueva programación. La medición, por tanto, sirve para reorientar la ejecución de los programas, los proyectos y las actividades a partir de las medidas correctoras oportunas y mediante la generación de un conocimiento base para la programación futura.
- El seguimiento y la evaluación a partir de indicadores permite conocer la capacidad institucional de una entidad para identificar y llevar a cabo determinadas acciones, así como conocer el estado de ejecución de sus programas y proyectos. En este caso, la medición puede establecer una relación entre lo que se consigue y los recursos que determinada entidad ha empleado para alcanzar los resultados propuestos.
- Los programas, los proyectos y las actividades se realizan gracias a que se han dispuesto las consignaciones presupuestarias necesarias. En muchas ocasiones, no se sabe si el gasto presupuestario ha permitido alcanzar los resultados obtenidos. Un sistema de indicadores debería vincular la evaluación y el presupuesto para que sea verdaderamente útil. El sistema de indicadores, por tanto, se puede convertir en un instrumento de incentivos positivos (aumenta el presupuesto de quienes rindan más) e incentivos negativos (se disminuyen las partidas presupuestarias de quienes no hayan obtenido resultados). En cualquier caso, la utilización de estos incentivos debe realizarse con cuidado, pues el empleo de incentivos muy rígidos o rigurosos puede estar en la base de la perversión del sistema, por ejemplo, haciendo que las entidades ejecutoras intenten maquillar las cifras o simplemente no informen cuando es debido. Si el sistema de indicadores puede servir para introducir incentivos en el sistema, la gradación de esos incentivos deberá adaptarse al contexto determinado. Por ejemplo, el DNP de Colombia propone tres tipos de incentivos:
 - Ciudadanos (visibilidad). Busca estimular la interacción ciudadana con las entidades públicas divulgando los resultados de la gestión, con el fin de resaltar tanto los logros como las limitaciones encontradas. Esto implica un aumento de la transparencia y la posibilidad de cuestionar la mala gestión pública.
 - Presupuestarios (procedimientos). La información recopilada servirá de insumo para la toma de decisiones relacionadas con los procesos de programación y modificación presupuestaria en tanto se pueden priorizar entidades,

programas o proyectos con reconocido cumplimiento de las metas frente a la asignación de recursos o agilización de trámites presupuestarios que requieran créditos o recursos suplementarios.

- Institucionales (reconocimientos). Estos incentivos están dirigidos a reconocer y viabilizar proyectos de las entidades que presenten los mejores resultados en el cumplimiento de sus metas y la ejecución de recursos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

El empleo de un sistema de indicadores permite orientar la gestión pública al logro de resultados, dado que los sistemas democráticos actuales buscan cada vez más su legitimación a través de los productos que se esperan de su actuación política y no sólo a través de los procedimientos como las reglas para votar a los candidatos electorales y participar en la vida pública de un país.

La obtención de resultados implica la necesidad de encontrar sistemas de medidas que permitan afirmar y mostrar a la población que ha habido progreso. Esta medición (de tipo objetivo y cuantitativo) representa una parte de la ecuación, pues en muchas ocasiones el progreso real no se percibe como tal.

Lo anterior no puede olvidar las percepciones de la población, que igualmente deben ser medibles. Esto constituiría una evaluación subjetiva de la acción pública frente a la evaluación objetiva basada en datos estadísticos.

A veces, estas percepciones contrastan con los resultados que se obtienen en la gestión. Por ejemplo, es muy común oír a los responsables policiales de muchos países occidentales que el nivel delictivo ha descendido en todos los parámetros considerados; sin embargo, las encuestas de opinión pueden mostrar que la población percibe el aumento de la inseguridad ciudadana. Por tanto, las autoridades de los sistemas democráticos se enfrentan no sólo al reto de analizar qué resultados se alcanzan, sino cómo se perciben estos resultados.

En la próxima sección se trata el sistema de indicadores objetivos y su posible aplicación al proceso decisorio.

2. Sistema de indicadores

El sistema de indicadores está compuesto por metas, objetivos, estándares e indicadores¹. Las *metas* son aspiraciones generales que una organización o un gobierno pretenden alcanzar, por ejemplo, reducir el nivel de pobreza o mejorar las condiciones de

1. En el anexo 1 se expone con detalle el marco conceptual de los sistemas de indicadores empleados en el sistema colombiano, base para el estudio de caso que se presenta en este documento.

vida en una zona determinada. Los objetivos se refieren a fines más específicos que ayudan a conseguir las metas, definidas de forma más genérica. Por ejemplo, respecto a la meta de mejorar las condiciones de vida, se podría formular un objetivo específico como el de aumentar en un 5 por ciento para el año x la cobertura de agua potable en una zona determinada. Parece indudable que la mejora de cobertura de agua potable redundará en la calidad de vida de la población.

El *estándar* es un resultado hacia el que se dirigen los esfuerzos de una organización o del Gobierno. El estándar también se refiere a una norma o un modelo que se emplea en las evaluaciones comparativas. Los estándares se suelen fijar siguiendo métodos diferentes. Algunas veces, se establece un estándar empleando la información de una organización o un programa que funciona muy bien en otro país o en otra región del mismo país. En otras ocasiones, los estándares se establecen a partir de criterios técnicos o científicos. Por ejemplo, la calidad del agua sigue unos parámetros técnicos. Los estándares también son establecidos por los políticos en foros nacionales o internacionales como los estándares de Kyoto para las emisiones de CO₂.

Las metas, como aspiraciones a conseguir, precisan de objetivos más específicos para que se materialicen. Los objetivos convierten la misión de los gobiernos y de las organizaciones (la razón de ser que tienen) en metas específicas a alcanzar y se crean representaciones numéricas que ayuden a realizar un seguimiento del rendimiento.

En un primer nivel se establecen metas y/u objetivos de forma genérica que se expresan mediante verbos como promover, mejorar, aliviar, disminuir, asegurar, eliminar, etc. Éstos son los impactos o los resultados que las políticas públicas o los servicios de una organización intentarán alcanzar. Las metas u objetivos se formulan de forma genérica e indican un propósito general como, por ejemplo, aumentar los hábitos deportivos de los jóvenes entre 15 y 22 años, reducir el alcohol consumido por los desempleados, etc.

En los niveles inferiores se establecen los objetivos² más operativos que normalmente añaden información sobre el “quién, qué, dónde y cuándo” e incluyen información específica de “cuánto” se va a conseguir para un momento temporal determinado.

Los objetivos *específicos* son aquellos que responden de forma precisa a las preguntas de qué, quién y dónde. En el ejemplo de querer disminuir el consumo de tabaco entre los adolescentes, un objetivo específico sería reducir el consumo de tabaco entre los adolescentes de 15 a 22 años en un 5% en la ciudad de Lima para diciembre de 2007. Éste es un objetivo que se refiere a quién (adolescentes entre 15 y 22 años), cuánto

2. Se dice que estos objetivos están bien definidos si pasan el test SMART (Específicos, Medibles, Alcanzables, Relevantes, Temporales, procedente del acrónimo inglés de SMART (inteligente) que se traduce por *Specific, Measurable, Attainable, Relevant, Timely*).

(5%), cuándo (para diciembre de 2007) y dónde (en la ciudad de Lima). A veces el dónde no es necesario especificarlo porque el plan en el que se incluyen todos los objetivos se refiere a un país o una región y los objetivos están vinculados a todo el país o la región.

El objetivo anterior es *medible*, pues se puede realizar una encuesta en 2006 representativa de los adolescentes de la ciudad de Lima y repetir la misma encuesta en 2007 para comprobar si la pretendida reducción del consumo de tabaco se ha producido.

Un objetivo es alcanzable si es factible que se produzca el resultado esperado en el tiempo establecido. En el caso anterior, sería quizá impensable que se redujera en un 90% el consumo de tabaco en un año. Este objetivo no sería alcanzable.

La *relevancia* es otra característica que debe predicarse de un buen objetivo. En primer lugar, habría que identificar para quién es relevante un objetivo y, a continuación, debería identificarse qué objetivo permitirá alcanzar las aspiraciones consideradas relevantes por un actor. Por ejemplo, en algunos países reducir el número de víctimas mortales por accidentes de tráfico en carreteras nacionales en un 3% para diciembre de 2007 no es relevante para la policía local, que no tiene competencias en la materia y no puede hacer nada al respecto. Un objetivo es relevante cuándo un determinado grupo u organización puede hacer algo por modificar la situación.

La dimensión *temporal* del objetivo se refiere a la necesidad de indicar una fecha en la definición del objetivo. En esta fecha se comprobará mediante el indicador si se han alcanzado los resultados esperados.

Los *indicadores* son una representación, normalmente numérica, de las actividades, los productos y los impactos de una organización o un conjunto de organizaciones (Gobierno de una nación) a través de sus políticas (articuladas en planes, programas y proyectos). Igualmente comparan las condiciones presentes en relación con unas condiciones pasadas y una situación deseada (metas) y manifiestan hasta qué punto una organización o el Gobierno han alcanzado los objetivos operativos y los estándares propuestos.

Los indicadores se refieren a las distintas fases del ciclo de gestión y de las políticas públicas y como tal se subdividen en insumos, actividades, productos e impactos o resultados. Los *indicadores de insumos* (*input indicators*) son aquellos que miden los recursos (humanos, financieros, materiales, de infraestructuras, técnicos, tecnológicos) que se precisan para alcanzar las metas y los objetivos programados (por ejemplo, número de empleados, dinero gastado, número de camas hospitalarias, etc.). Estos indicadores no miden el rendimiento en sentido estricto, aunque son útiles cuando se relacionan con otros indicadores para dar una medida de la eficiencia, por ejemplo: porcentaje de licenciados o egresados por miles de euros invertidos.

Los indicadores de actividad miden los procesos que convierten los recursos en productos: tiempo medio en días para expedir un permiso de conducción de vehículos.

Los indicadores de productos se refieren a los productos que se obtienen con un programa, proyecto o servicio: número de alumnos que han completado satisfactoriamente la enseñanza primaria.

Finalmente, los indicadores de impacto o de resultados se refieren a los efectos que un programa o servicio tienen en la comunidad, por ejemplo, la reducción del consumo de tabaco o de alcohol o la disminución de la tasa de desempleo. En líneas generales, cuanto más alto es el nivel jerárquico de los objetivos y, consecuentemente, de los indicadores, existen mayores posibilidades de que éstos sean de impacto.

Normalmente, se tiende a que el indicador vincule a dos variables, pues, de otro modo, es difícil comparar y, en consecuencia, conocer si el estado de una variable mejora o no. Si se quiere saber si 1.000 policías contratados por una ciudad son suficientes frente a otra que tiene 780 policías, la única manera de saberlo es referir cada número a otra variable (tamaño de la población de cada ciudad). Para homogeneizar el indicador se suele preferir, por ejemplo, número de policías por cada mil o cada diez mil habitantes. Así, la ciudad A tendrá 23 policías por cada mil habitantes y la B (mejor dotada) 32 policías por cada mil habitantes. Por tanto, idealmente un indicador debería suponer la conjugación de, al menos, dos variables en un fórmula matemática simple.

En definitiva, un sistema de indicadores sirve para múltiples propósitos:

1. Como herramienta de gestión pública, ya que permite:

- Hacer un seguimiento del progreso hacia objetivos y estándares predefinidos.
- Subrayar las incidencias (o posibles incidencias) de fraude o corrupción.
- Comparar el progreso en relación con otras agencias o programas o el mismo programa implantado en distintas partes del territorio.
- Ayudar a cuantificar y valorar la inversión.
- Proporcionar elementos técnicos para la asignación de recursos a distintas entidades.
- Mejorar los procesos de planificación, presupuestación y evaluación.

2. Como insumo para la toma de decisiones puesto que:

- Proporciona información para la toma de decisiones del sector público y privado.
- Clarifica qué es lo que funciona y lo que no.
- Proporciona evidencia para hacer elecciones estratégicas de inversiones.
- Aumenta la transparencia de los procesos públicos.
- Resalta los factores críticos de éxito de la implantación de los programas.

- Destaca los posibles efectos colaterales y las consecuencias no pretendidas de los programas (externalidades positivas y negativas).

3. Como mecanismo para la evaluación de los resultados de las políticas sectoriales en tanto que:

- Proporciona una aproximación del estado del sector.
- Permite hacer un seguimiento de las inversiones.
- Proporciona un lenguaje común de seguimiento.

En este apartado se ha expuesto de forma resumida los elementos que debería tener todo sistema de indicadores. Ahora bien, un sistema de indicadores se soporta en buena medida en tecnologías de la información y las comunicaciones, que permiten el flujo de información acerca del cumplimiento de los programas y los proyectos.

En el mercado hay numerosos sistemas informáticos de firmas comerciales y soluciones artesanales (por ejemplo, hojas de cálculo o base de datos genéricas como Access de Microsoft) para contener y vehicular la información. La revolución que Internet ha causado también incide en cómo se plasman telemáticamente los indicadores. Gracias a Internet, es posible aumentar de forma considerable la transparencia de la actuación pública. De hecho, los sistemas de indicadores que se mueven de la esfera interna (intranets) hacia la externa (Internet) están mejor equipados para mejorar la legitimidad de la actuación pública.

Adicionalmente, los estándares de los entornos web son cada vez más similares y homogéneos entre sí, por lo que el empleo de sistemas de indicadores en estos entornos facilita la comunicación entre entidades públicas del mismo ámbito gubernamental y de distintos niveles de gobierno.

1. Antecedentes

Muchos países de América Latina cuentan con metodologías para la formulación y la evaluación de proyectos, que se encuentran incorporados a una jerarquía de objetivos y actuaciones públicas que culminan en el Plan de Desarrollo. Estos países también cuentan con metodologías para efectuar el seguimiento y la evaluación ex post o para revisar y controlar la etapa de operación de los proyectos, también conocidas como evaluación ex post y evaluación de impacto. De los países de la zona, se pueden destacar las experiencias pioneras de Chile y Colombia.

Chile, específicamente el Ministerio de Planificación, desarrolló una serie de metodologías de formulación y evaluación ex ante de las actuaciones públicas. Este esquema fue seguido por la mayoría de los países latinoamericanos. En estas metodologías, los indicadores fundamentalmente consignados son aquellos que determinan la decisión sobre las alternativas de solución al problema identificado, como por ejemplo, indicadores costo-beneficio, costo-eficiencia, valor presente neto (VPN), costo anual equivalente (CAE) y tasa interna de retorno (TIR). Dichos indicadores se conocen como de evaluación financiera y económica, ya sea porque se calculen con precios financieros o con precios económicos, también denominados sociales.

En Chile se utilizan los indicadores para los programas en el ámbito de un marco lógico. El marco lógico fue creado para mejorar la calidad de las inversiones sociales, superando los problemas que, en opinión de sus creadores, eran los principales defectos de los proyectos de desarrollo: proyectos de objetivos múltiples y cuyos componentes no se relacionaban claramente con las actividades y ausencia de una imagen clara de los objetivos y las metas que el proyecto debería lograr. Esto planteaba a los evaluadores muchas dificultades para comparar de manera objetiva lo planificado con los resultados reales.

El marco lógico fue creado en 1969 por Leon Rossenberg y Lawrence Posner de la empresa consultora Practical Concepts Inc., gracias a un contrato con la Agencia para

el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Posteriormente, en 1981, la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) definió el marco lógico como la cadena de examinar-planificar-implementar. La vinculación al marco lógico se ha producido en numerosos programas de cooperación de la zona.

2. Contexto de aplicación y sistemas principales

El proceso de toma de decisiones en Colombia se desarrolla en un contexto constitucional¹ en el que se promueven mecanismos específicos de participación ciudadana a través de instancias como los Consejos Regionales de Planeación y el Consejo Nacional de Planeación. En dichos Consejos, el Gobierno de la nación expone sus prioridades políticas y la forma en que serán trasladadas a los Planes Nacionales de Desarrollo (uno por cada periodo de gobierno), al tiempo que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general expresan sus intereses y emiten una opinión respecto a los mismos.

De igual forma, este proceso tiene lugar en un contexto de centralización política y descentralización administrativa, donde las decisiones de las instituciones nacionales y de las entidades territoriales (departamentos y municipios) son adoptadas en función de las orientaciones de los Planes Nacionales de Desarrollo y su correlación con el reparto competencial establecido por la constitución y la ley.

La operacionalización y coordinación del sistema es responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación (DNP), institución que gestiona una serie de componentes informáticos tales como el Banco de Proyectos de Inversión Nacional y el Sistema de Evaluación de la Gestión y Resultados (Sinergia).

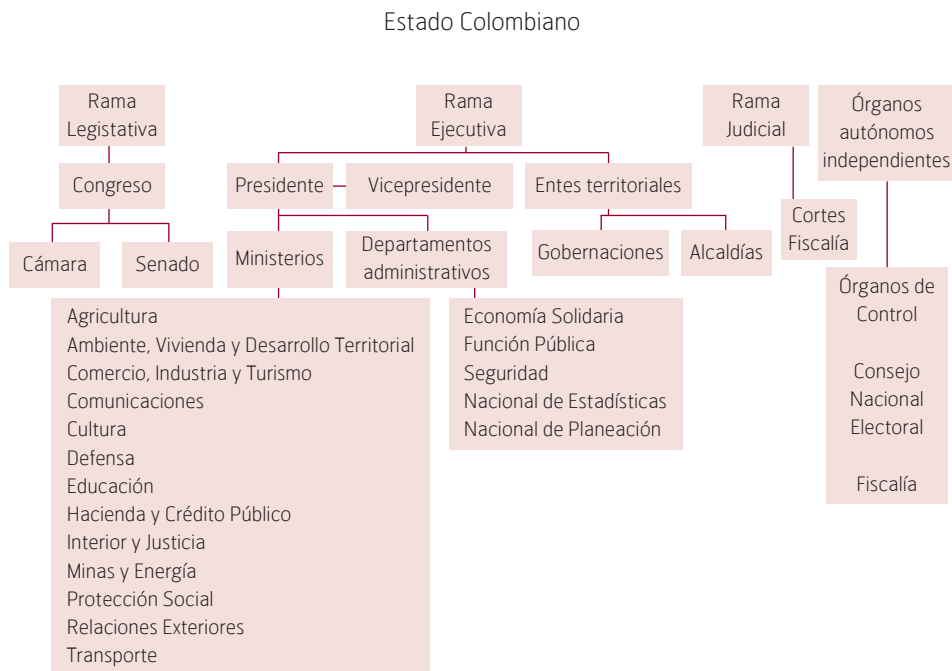
En el entramado institucional del Estado colombiano (cuadro 1), el DNP requiere una mención aparte. Este Departamento coordina los sistemas de indicadores más importantes del sector público relacionados con la evaluación de programas, proyectos y políticas públicas.

En Colombia, se evalúan las actuaciones públicas de dos maneras. Un grupo de evaluaciones se basa en la Metodología General Ajustada (en adelante, MGA). El DNP determinó en enero de 2005 que se emplearía sólo una metodología de formulación y evaluación ex ante para todos los proyectos de cualquier sector, monto o región. Otras

1. Colombia es un Estado social democrático de derecho, cuyo presidente es elegido por periodos de cuatro años y con posibilidad de reelección. El poder se encuentra distribuido territorialmente en 32 departamentos y 1.098 municipios. Además, tiene cuatro distritos: Distrito Capital de Bogotá, Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Distrito Especial, Industrial y Portuario de Barranquilla. Por último, Colombia cuenta con pueblos indígenas, comunidades afro colombianas y de gitanos.

evaluaciones, vinculadas a las metas presidenciales, no se realizan mediante la MGA, sino que se arbitra un sistema específico (SIGOB), que será referido posteriormente.

Cuadro 1. La ubicación del DNP en el entramado institucional



Fuente: Autor con base en la información registrada en http://www.gobiernoenlinea.gov.co/home_ciudadanos.aspx

La MGA cuenta, además de los indicadores de evaluación financiera y económica tradicionales (tasa interna de retorno, costo anual equivalente y valor presente neto, especificada en párrafos anteriores), con un capítulo para la programación de indicadores que responden a las siguientes categorías: impacto, producto, gestión, generación de empleo, ciencia y tecnología. Los indicadores de impacto, producto y gestión fueron definidos anteriormente. Los otros dos tipos de indicadores se refieren a lo siguiente:

- Los indicadores de generación de empleo, como su propio nombre lo indica, miden las plazas laborales directas, indirectas, por género, por nivel de escolaridad... de la mano de obra generada por el proyecto.
- Los indicadores de ciencia y tecnología sirven para conocer cuánto aporta el proyecto a la ciencia y/o tecnología².

2. Estos indicadores, por ejemplo, se emplean por el Departamento Nacional de Planeación en el Marco Conceptual del Banco de Indicadores Sectoriales, cuya experiencia se relata más abajo.

La MGA se ha articulado de tal forma que las categorías se despliegan para su posterior selección en el programa informático en el que se encuentra. Una vez se escoge un indicador de dicha lista, se llena de manera automática la fila del formato con el código, el nombre, la descripción y la unidad de medida del indicador. Al usuario le resta incorporar las metas anuales a programar para dicho indicador, es decir, las metas que pretende cumplir y sobre lo cual será medido el proyecto. De esta forma, se homogeneiza para distintos sectores y programas la forma en la que los indicadores aparecen, y el cambio de usuarios no afecta considerablemente la homogeneidad y la uniformidad de los indicadores empleados.

La información generada con la MGA se recoge en tres sistemas diferentes: dos vinculados a *inversiones* (territoriales y nacionales) y otro para evaluar *proyectos*.

El Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y su equivalente en el ámbito territorial, el Sistema de Seguimiento y Evaluación a Proyectos de Inversión (SSEPI), se centran en las inversiones. El Sistema de Seguimiento a Proyectos para el nivel nacional, el (SPI), se encarga de la evaluación de proyectos. Tal como se ha indicado anteriormente, las metas presidenciales se evalúan mediante el SIGOB y Sinergia, pero sin emplear la MGA. Estos sistemas se centran más bien en los impactos de las políticas.

La información del MGA tiene varios propósitos: seguimiento y evaluación de proyectos y seguimiento de las inversiones nacionales y territoriales. Los sistemas mencionados son administrados por el DNP, aunque las entidades ejecutoras de los proyectos tienen que teclear o enviar, en su caso, la información a este departamento, por lo que las entidades de planificación, como las entidades ejecutoras, participan en la actualización de los tres sistemas de información. Tanto el BPIN como el SSEPI se manejan en el entorno informático Fox, mientras que el SPI se trata en el entorno web.

1. El sistema de metas presidenciales: Sinergia

1.1. Características principales

Sinergia está en funcionamiento desde 1994, dando cumplimiento a la Constitución Política de 1991, que ordena en su artículo 343, que la entidad de planificación del Estado debería crear un Sistema de Evaluación de la Gestión y Resultados (Sinergia), lo cual se concretó en el Decreto 2167 de 1992.

El DNP (a través de la Dirección de Políticas Públicas) coordina Sinergia mediante el Sistema de Gestión y Seguimiento de Metas Presidenciales (SIGOB), que es una herramienta que incluye indicadores para analizar el seguimiento de las políticas públicas. Con esta herramienta se hace un seguimiento de los intereses prioritarios de la Presidencia, que se derivan de las instrucciones dadas por el presidente en las sesiones del Consejo de Ministros y de las propias metas presidenciales pronunciadas a principios de mandato en el Plan Nacional de Desarrollo.

Sinergia tiene tres ejes: sistema de metas presidenciales (seguimiento de los resultados), evaluaciones focalizadas (evaluación en profundidad de determinados programas de acción pública) y transparencia (difusión y rendición de cuentas).

Por lo que respecta al primer eje, *sistema de metas presidenciales*, Sinergia realiza el seguimiento y la evaluación de la gestión del sector público del nivel central nacional. En este marco se hace un seguimiento del cumplimiento de las metas y los objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos que, a su vez, hacen operativas las directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los planes y programas prioritarios del Gobierno. Este seguimiento se realiza mediante la utilización de la herramienta SIGOB, a través de indicadores que miden las metas acordadas con los sectores. Los resultados del seguimiento son empleados en teoría para mejorar la asignación de recursos, ayudar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y efectuar el seguimiento del cumplimiento de las metas sectoriales y, por ende, de las políticas.

En lo que se refiere al segundo eje, Sinergia emplea las *evaluaciones focalizadas* o específicas a programas o proyectos (de resultados, impacto, de gestión y de procesos), con el fin de recomendar asignaciones presupuestarias futuras tanto a la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, como al Ministerio de Hacienda para que premien o castiguen los programas evaluados. Hasta la fecha se han llevado a cabo algunas evaluaciones de programas estratégicos del Gobierno como son Familias en Acción, la Red de Apoyo Social, el Programa para la Renovación de la Administración Pública, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción.

Mediante el tercer eje, *transparencia*, el Gobierno difunde los resultados de evaluación y seguimiento para rendir cuentas ante los ciudadanos, considerados de forma genérica o agrupada en sectores de interés. Esto se consigue gracias a la posibilidad de obtener todo tipo de información sobre el cumplimiento de las metas presidenciales a través de la web.

1.2. El funcionamiento del sistema a través del SIGOB

Sinergia incluye una herramienta de información denominada Sistema de Programación y Gestión de Metas Presidenciales (SIGOB), que comenzó a operar a partir de 2001. Esta herramienta opera en entorno web (www.dnp.gov.co) y muestra principalmente las siguientes variables: los objetivos, los resultados, las metas y los indicadores. De esta forma, se obtiene el desempeño de las entidades en tiempo real. Los principales usuarios del sistema son el Gobierno y la sociedad civil. El sistema sirve como:

- Mecanismo de seguimiento al avance físico y presupuestario en tiempo real de las metas definidas por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Ventana para el control de la gestión de las entidades responsables del cumplimiento de los compromisos del PND.
- Instrumento de información que facilita la rendición de cuentas (informes) de los avances en los compromisos de gobierno.
- Facilitador de la toma de decisiones gerenciales de la Administración Pública.
- Fuente de información para elaborar informes de seguimiento de las políticas públicas para el control social y la rendición de cuentas.

Los indicadores y las metas se acuerdan por el DNP (administradora del aplicativo informático) con el apoyo de la Presidencia de la República (coordinación política) y de las entidades responsables o ejecutoras de proyectos que se financian con recursos públicos. Se cuenta con datos para el primer y el cuarto año, periodo de mandato gubernamental, a partir de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Estas entidades diligencian los avances de las metas y presentan una explicación de los logros o la incapacidad de alcanzar las metas.

Las entidades del Gobierno ejecutoras o responsables del cumplimiento de los objetivos de políticas enmarcados en el Plan Nacional de Desarrollo seleccionan un gerente

de metas, persona responsable de alimentar el seguimiento de las metas a su rector sectorial o Ministerio, o al DNP, en el sistema de manera periódica.

Hay diferentes grados de respuesta por parte de los sectores ante la demanda de información. Algunos informan en el tiempo estipulado, otros se retrasan en el envío de la información y ello obliga a que el DNP realice un seguimiento más cercano.

El SIGOB también se está trasladando al ámbito local mediante experiencias piloto, como la que se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Prueba piloto del SIGOB en el municipio de Pasto

Con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, la ciudad de Pasto, capital del Departamento de Nariño, al suroeste del país, cuenta con un sistema de información denominado Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del Municipio de Pasto (SIGER)¹.

Este sistema contempla el Plan de Desarrollo del alcalde y se ha conformado en herramienta piloto del SIGOB del nivel nacional. SIGER facilita el seguimiento de las metas para detectar retrasos o estancamientos y determinar con los responsables el problema y sus razones para buscar una solución. En este caso no se cuenta con indicadores, sino con metas vinculadas a proyectos, y con un presupuesto también vinculado a los proyectos.

Específicamente, el proceso de incorporación y empleo de la información en el SIGOB es el siguiente:

- a) *Selección de indicadores.* Los ministerios seleccionan los indicadores, que son revisados por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del DNP junto con las direcciones técnicas (representan a los sectores como educación, salud, comunicaciones, transporte, etc.). En la revisión se analiza la necesidad y la relevancia del indicador, teniéndose en cuenta la secuencia del cuadro anterior. Finalmente, los ministerios aprueban los indicadores.
- b) *Definición de la línea base.* Se define la línea de base o los datos iniciales existentes en el último año y en el cuatrienio pasado para los indicadores seleccionados. Esto se realiza nuevamente en coordinación con las entidades y las dependencias mencionadas.
- c) *Determinación de las metas.* Los ministerios determinan las metas. Esta información es revisada por el DNP.
- d) *Registro de los indicadores.* Se registran los indicadores y las metas en el SIGOB. Se relaciona esta información con el presupuesto asignado a programas y proyectos.

1. Véase www.alcaldiadepasto.gov.co/SIGER/siger_home.php

- e) *Seguimiento de las metas.* Se hace el seguimiento de las metas. Este seguimiento, realizado por los gerentes o coordinadores de metas de los ministerios, es revisado por la DEPP en conjunto con dichas entidades. La Presidencia está involucrada en este seguimiento y estudia las restricciones de los ministerios en el cumplimiento de las metas para ayudar a resolverlas. Sobre esta información de seguimiento puede pronunciarse la Contraloría General de la República.
- f) *Divulgación de resultados.* La DEPP presenta al Congreso los informes a partir de la información registrada en el SIGOB y los publica en la página web del DNP (www.dnp.gov.co).
- g) *Retroalimentación del proceso.* Los ministerios determinan las medidas correctoras en los programas para mejorar sus cumplimientos físico-financieros y presupuestarios.

Si bien el SIGOB y el resto de los sistemas de indicadores que se examinan en este texto son diseñados e implantados por ingenieros de sistemas, los contenidos, los procesos, los flujos de información y, específicamente, los indicadores no son diseñados por ellos, sino por profesionales de otras disciplinas como economistas, administradores públicos, y las que posean los funcionarios de las entidades públicas sectoriales que formulan y evalúan los programas y los proyectos. La variedad de disciplinas es muy grande, pues dependen del sector al que pertenezcan los programas y los proyectos para los que se redactan los indicadores, como por ejemplo, industria, comunicaciones, educación, salud, etc. Por ejemplo, el Banco de Indicadores Sectoriales ha sido creado con la participación de las entidades públicas nacionales y territoriales, de manera coordinada por el grupo asesor de la gestión de programas y proyectos del DNP, formado por economistas y administradores de empresas.

1.3. Organización de la información en el SIGOB

En el SIGOB, el Presupuesto General de la Nación (recursos públicos) se puede consultar por planes gubernamentales (presupuesto programático), por sectores de la economía, por entidades públicas y por metas relacionadas con el presupuesto.

Igualmente se puede consultar el Manifiesto Democrático, que es el documento mediante el cual el presidente de la República planteó 100 propuestas divididas en temas, que se convirtieron en insumo del Plan de Gobierno. El Plan de Gobierno a su vez presentó las Herramientas de Equidad, que constituyen estrategias en búsqueda de la equidad social, entendida como la igualdad de acceso en regiones y poblaciones, propuestas para el periodo 2002-2006.

El actual Gobierno planteó los Programas de Acción Gubernamental (PAG), que son acciones que involucran recursos, entidades responsables y metas, con el fin de cumplir los objetivos del Plan de Desarrollo y las Herramientas de Equidad. Un ejemplo de

Tabla 1. Ejemplo de un formato del SIGOB

Objetivo PND	Estrategia PND	Programa PND	Indicadores	Resultado (pr) 2004	Meta 2005	PGN Inversión 2005	Otros recursos	Millones \$			
								Fuente	Total		
Construir equidad social	Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social	Fortalecer el aseguramiento	Total nuevos afiliados en el Régimen Subsidiario en Salud (incluye subsidios totales y parciales)	3.553.983	2.400.000	1.057.530	SGP (Cont. y Ampl.)	2.043.768	3.101.298		
			Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Totales)	1.814.222	1.400.000		Transformación Esfuerzo Propio				
			Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Parciales)	1.739.761	1.000.000		CCF				
			Total afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (Acum.)	15.421.930	15.561.721		Saldos liquidación				
			Nuevos afiliados en el Régimen Contributivo	885.682	300.000		Fosyga - Subcuenta de Compensación				
			Total afiliados en el Régimen Contributivo (Acum.)	14.690.883	14.465.463						
			Nuevos afiliados en Riesgos Profesionales	201.922	300.000		Fondo Riesgos Profesionales				
			Total afiliados en Riesgos Profesionales (Acum.)	5.010.141	5.146.460						
			Proyectos adicionales para fortalecer el aseguramiento (I)					143.301			143.301

Fuente: Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. DNP, Colombia.

Nota: SGP en la tabla significa Sistema General de Participaciones (transferencias de recursos de la nación a los territorios) y Fosyga es el Fondo de Solidaridad y Garantías (asegura el pago de pensiones, salud y otras cuestiones vinculadas con la protección social).

PAG es el apoyo a la discapacidad, cuya entidad responsable es la Consejería Presidencial de Programas Especiales; otro es el Programa de Aplicación y Desarrollo de Política de Equidad y Participación de las Mujeres, bajo la responsabilidad de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

Cuadro 3. Acceso a la información del SIGOB

SIGOB – Organización de la información

Fuente: SIGOB en www.sigob.gov.co

Por ejemplo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad responsable de la cartografía en Colombia, se encuentra como líder de un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo titulado “Construir Equidad Social”. Su representación se identifica en el PAG “Actualización catastral de los predios urbanos” y en la Estrategia o Herramienta de Equidad denominada “Calidad de Vida Urbana”.

El IGAC propuso el indicador “Porcentaje de predios con actualización catastral” y se concertaron con el DNP las metas que a continuación se presentan:

Tabla 2. Metas del IGAC (porcentaje de predios con actualización catastral)

Periodo	Meta acumulada	Resultado	Avance
2003	55%	51,83%	94,4%
2004	70%	63,45%	90,64%
2005	85%	85,5%	94,71%
2006	100%	ND	ND
Cuatrenio	100%	80,5%	80,5%

Fuente: SIGOB en www.dnp.gov.co

El IGAC registra las metas acumuladas y a través del SIGOB se calculan automáticamente los avances. Se puede concluir que los cumplimientos han sido aceptables en la medida en que se han producido avances superiores al 90%. Ésta es una razón para entender por qué el PAG ha continuado recibiendo recursos a partir de 2003.

Los informes de seguimiento de las metas son realizados por las entidades bajo la responsabilidad de los gerentes de metas o aquellas personas determinadas para dicha tarea. No existe unos tiempos fijos para tal fin, pero la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas se comunica con las entidades que no han enviado su informe, especialmente cuando se acerca el momento de preparar los informes gubernamentales para el Congreso.

1.4. Aspectos exitosos de Sinergia

El SIGOB cuenta con un respaldo político, aunque no se ha tramitado una norma jurídica que le dé soporte ante cambios de Gobierno. Este respaldo político es importante, pues las entidades informan del estado de obtención de las metas y conciertan los indicadores para medirlas, aparte de otra información requerida. Además del respaldo del poder ejecutivo, se cuenta con una gestión descentralizada de la información. Sin embargo, algunas entidades no conciertan los indicadores ni suministran la información de la forma más adecuada. Por ello, el DNP debe ejercer controles puntuales, al ser la herramienta de gestión presidencial ante la comunidad y el Congreso de la República.

Del seguimiento de las metas presidenciales, se pueden enunciar los siguientes logros:

- Se han hecho avances para consolidar la vinculación de los productos del seguimiento con la adopción de decisiones presupuestarias. Más adelante en este documento se ofrecen algunos ejemplos sobre cómo los presupuestos han sido modificados o intervenidos gracias a resultados del seguimiento de programas.
- Se ha logrado activar el control social a través de la implantación de un sistema de seguimiento en tiempo real y la generación de informes en un entorno web.
- Se han generado externalidades positivas en el cambio de cultura burocrática al pasarse de una gestión orientada por los recursos a otra orientada a resultados.
- El presupuesto por resultados ha incorporado los recursos de funcionamiento e inversión, es decir, la totalidad del gasto público.
- El sistema ha ayudado a adoptar decisiones en cuestiones presupuestarias tanto a las entidades proponentes de los programas como al DNP, así como al Ministerio de Hacienda a partir de los avances sobre las metas propuestas.
- El seguimiento periódico de la información ha permitido la inclusión de medidas correctoras tanto en los programas como en las instituciones mismas, al ponerse en evidencia las dificultades existentes para el cumplimiento de las metas.

- Finalmente, a través del SIGOB, se puede medir el cumplimiento del Plan de Desarrollo y, en ese sentido, adoptarse decisiones prácticas que encaminen los recursos en la dirección adecuada.

No obstante, hay áreas en las que el sistema debe mejorar:

- Se deben fortalecer los mecanismos para mejorar la calidad de la información.
- No todas las decisiones presupuestarias se toman a partir de los informes del SIGOB, pues algunas instituciones argumentan debilidades estructurales para el cumplimiento estricto de las metas.
- Dado que los informes del SIGOB generalmente se confían a las entidades que ejecutan los programas del Gobierno, se puede dar el caso de contar con informes que no sean fiables en su totalidad, lo que genera una baja calidad de las decisiones que se adopten, sean éstas presupuestarias o de ajustes. Esto probablemente aconsejaría una comprobación externa más frecuente de los datos y, en su caso, el encargo de evaluaciones puntuales independientes. No obstante, esto se contrarresta con el hecho de que el informe sobre los resultados del Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) (DNP, 2006) tiene una sección amplia en la que se da cuenta de que no se ha conseguido lo programado y una explicación preliminar del porqué. En este sentido, la sección dota a todo el informe de una considerable credibilidad.

2. BPIN y SSEPI

2.1. Los indicadores: el Banco de Indicadores Sectoriales

Los sistemas Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) y Sistema de Seguimiento y Evaluación a Proyectos de Inversión (SSEPI) surgen a raíz del apoyo que el DNP recibe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en recursos no reembolsables para el diseño e implantación de este tipo de sistemas. El BPIN nació en el año 1993 y el SSEPI en el año 1996. Para ambos sistemas se cuenta actualmente con administradores que son parte de la plantilla del DNP.

El BPIN se diseñó e implementó a partir de 1993 y aproximadamente en 1999 todas las entidades nacionales que se incluyen en el Presupuesto General de la Nación contaban con el sistema operando en sus Bancos de Proyectos. Una nueva versión del sistema se implantó en enero de 2005. Cada año se actualiza la información en la medida en que las tablas de inflación, indicadores, clasificación geográfica, entre otras, varían.

El SSEPI nació en 1996 y entre esa fecha y 1999 se envió a todas las gobernaciones, distritos y municipios de más de 100.000 habitantes. A partir de 1999 se han actualizado

dos versiones del sistema. La última se entregó a los entes territoriales (departamentos, distritos y municipios) en junio de 2006. Las gobernaciones son las encargadas de capacitar y entregar el SSEPI a los municipios de su jurisdicción.

El BPIN y SSEPI cuentan con un marco legal, la Ley 152 de 1994 y la Resolución del DNP número 806 de 2005, en el que se especifica que constituyen herramientas para la operación de los Bancos de Proyectos. La primera herramienta se utiliza para el nivel nacional y la segunda para el nivel territorial. Se delega en las entidades el manejo descentralizado de la información. Ahora bien, cuando los entes territoriales requieren asignaciones del Presupuesto General de la Nación, entonces deben tramitar sus proyectos a través de entidades del nivel nacional y estas manejan el BPIN, remitiendo los proyectos al DNP para que se centralice la información en el BPIN del DNP.

A partir del año 2000 se estudió la calidad de la información por parte del Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) del DNP. Se eligieron los proyectos para el estudio según los siguientes criterios: proyectos en ejecución, al menos de cada entidad del nivel central nacional de Gobierno y con importantes recursos económicos. Una de las principales conclusiones de estos estudios es que hay una debilidad importante en los indicadores distintos a los empleados para la evaluación financiera y social, es decir, indicadores de impacto, resultados, producto, entre otras categorías.

Como consecuencia de lo anterior (véanse estos estudios en www.dnp.gov.co/paginas_detalle.aspx?idp=136), se propusieron nuevos indicadores para los proyectos analizados, lo que se fue compilando en un Banco de Indicadores Sectoriales (BIS). El BIS, a su vez, se alimenta de las propuestas que envían las entidades nacionales y territoriales.

Para la homogeneización de criterios en la elaboración de indicadores, se diseñó un marco conceptual (anexo 1), en el que se explican las categorías impacto, producto, indicador, unidad de medida, etc. Una vez que se contaba con suficientes indicadores por sector, se preparó una matriz Excel (en la misma página web), que se convirtió en tabla de selección en la MGA, con el fin de:

- Reemplazar el tecleo por la selección de una lista de indicadores desplegada automáticamente. Con esto se intentaba solucionar los problemas derivados de consideraciones distintas sobre un indicador por parte de diferentes entidades.
- Codificar los indicadores para futuras consultas en el sistema que permita análisis agregados.
- Programar los indicadores, dado que al seleccionar un indicador, se llenan automáticamente las casillas: nombre, descripción del indicador, unidad de medida.

Tabla 3. Muestra de la matriz del Banco de Indicadores Sectoriales

Código (*)	Unidad	Nombre	Fórmula	Descripción
01001001	No.	Asaltos por parte de grupos al margen de la Ley a poblaciones	AGF=AF-AO	Número de ataques realizados sobre las poblaciones por grupos al margen de la Ley en un per t1-t0; donde AGF=Variac en el n° de asaltos sobre la población N; AF n° de ataques realizados sobre la población en un t1 (Final); AO n° ataques realizados en un t0 (línea de base o inicial)
01001002	HRS	Capacidad helicoportada (helicópteros) en horas	CHH=CHF=CHO	Horas capacidad helicoportada (helicópteros) con que cuenta la entidad de acuerdo a aeronaves adquiridas, reparadas, mantenidas, etc.; se podrá desagregar de acuerdo a las necesidades de la entidad. Donde CHH Variación capacidad helicoportada en un tiempo final frente a uno inicial
01001003	%	Área cubierta con presencia de fuerza pública	ACPF=AC*100/AT	Presencia de fuerza pública sobre un territorio específico (debe desagregarse por regiones) donde ACPF área cubierta con presencia de fuerza pública; AC área o territorio cubierto programado; AT área o territorio total
01001004	%	Población cubierta con presencia de la fuerza pública	PCPF=PC*100/PT	Población cubierta (beneficiada) por la presencia de la fuerza pública sobre un territorio específico (debe desagregarse por regiones de la entidad) donde PCPF Población cubierta con presencia de la fuerza pública; PC Población cubierta; PT Población total
01001005	No.	Asaltos guerrilleros a poblaciones	AG=AGI-AG0	AG Número de asaltos guerrilleros que se han presentado a poblaciones en un periodo t1-t0; AG1 n° de asaltos guerrilleros periodo final; AG0 n° de asaltos guerrilleros periodo inicial
01001006	No.	Asaltos guerrilleros a unidades militares	AGU=AGU1-AGU0	AGU n° de ataques guerrilleros a unidades militares que se presentan en un per t1-t0; AGU1 n° de ataques guerrilleros en un periodo final; AGU0 n° de ataques guerrilleros en un periodo inicial

(*) Este código permite conocer el sector (tres primeros dígitos) y la categoría (1 es Impacto, P es Producto, G es Gestión); los demás números son consecutivos.

Fuente: DNP. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Nacional, GAPI.

Como se puede observar en la tabla 3, la programación de los indicadores representa lo que se espera alcanzar por parte del proyecto en impacto, producto y gestión.

Igualmente hay otras categorías de indicadores como son: generación de empleo, eficiencia del gasto y ciencia y tecnología. En ciencia y tecnología se encuentra un indicador cuyo código es CyT000, que significa que “el proyecto no se relaciona con ciencia y tecnología”. Actualmente el BIS cuenta con más de 3.000 indicadores.

Para algunos indicadores, se cuenta con una hoja metodológica, que no es más que una guía académica u hoja de vida del indicador, en la que se plasma información como: nombre del indicador, ubicación en el marco conceptual (sector, tema y categoría), fórmula, definición de las variables de la fórmula, descripción del indicador, interpretación de los resultados, bibliografía, etc. (véase el anexo 2 - Ejemplo de hoja metodológica).

Una vez que los indicadores son programados por proyectos en la Metodología General Ajustada (MGA), esta información se integra en el BPIN (instrumento del sistema nacional para la programación presupuestaria) y en el SSEPI (actúa como el BPIN para el nivel territorial).

En la tabla 4 se muestra cómo opera el formato de la MGA con los indicadores seleccionados. En este caso, el usuario debió teclear los valores programados para cada año en la fila P de programación (E es de ejecución, para comparar en el seguimiento lo programado con lo conseguido).

2.2. Razones del éxito de BPIN y SSEPI

El BPIN y el SSEPI cuentan con los siguientes puntos fuertes:

- Se compila la información sobre iniciativas viables de inversión para las entidades del nivel central nacional y territorial, respectivamente.
- Todas las entidades que requieren financiación del Presupuesto General de la Nación presentan sus iniciativas de inversión a través de esta herramienta. Se alimenta del resumen del proyecto que se presenta en las fichas de estadísticas básicas de inversión, que provienen de la MGA elaborada.
- Las entidades, al seleccionar los indicadores, están tomando la decisión de contar con parámetros medibles para efectuar el seguimiento. Establecen sus propios compromisos, lo que afecta las decisiones sobre las acciones que deben desarrollar para lograr las metas.
- Los indicadores de evaluación financiera y económica que se aplican a las posibles soluciones de un problema identificado han permitido seleccionar la mejor alternativa de solución. En esto se sustentan quienes formulan y evalúan los proyectos.

Tabla 4. Muestra del formato de indicadores de la MGA

<p>Módulo 4: Programación Nombre del proyecto: CONSTRUCCIÓN CON CRUDO DE CASTILLA DE LA VÍA QUE CONDUCE A PAZ DE ARIPORO EN KM16+900 HASTA EL K48+900 PAZ DE ARIPORO CASANARE Formato PR-04 Programación de Metas Sector: 1. Indicadores de Impacto</p>									
Criterio	Nombre	Código	Descripción	Fórmula	Unidad de Medida	Periodicidad de Medición	Progr- Meta	2007	2008
							0	0	1
Obligatorio	08001030	08001030	Excelencia en el servicio	PROMCI= SUMA (J/I) / Jueces la especialidad en un per N. Donde, PROMCI, PROM calificación obtenida por los jueces la especialidad; suma (J/I), % jueces evaluados en el rango J/I a especialidad I.	PROMCI= SUMA (J/I) / Jueces la especialidad en un per N. Donde, PROMCI, PROM calificación obtenida por los jueces la especialidad; suma (J/I), % jueces evaluados en el rango J/I a especialidad I.	h	PE	20,00	20,00
Obligatorio	06001001	06001001	Tiempo de viaje por tramo de vía terrestre definido	TV=T/K	h	h	PE		
			desagregarse por tipo vehículo; se puede usar para determinar el flujo vehicular o tránsito PROM diario, TPD) en un per N. Donde, TV, tiempo viaje o velocidad viaje una vía o un T.	terrestre definido (debe desagregarse por tipo vehículo; se puede usar para determinar el flujo vehicular o tránsito PROM diario, TPD) en un per N. Donde, TV, tiempo viaje o velocidad viaje una vía o un T.					
Obligatorio	06001058	06001058	Tráfico promedio diario	ICPD= TPDI-TPDO	No	No	E	25,00	25,00
			(como producto las obras ejecutadas) en un per TI-TD. Donde ICPD, varía en el n° TOT vehículos que transitan por una vía; TPDI, n° TOT vehículos que transitan por la vía final; TPDO, n° TOT vehículos que	Tráfico PROM diario por una vía (como producto las obras ejecutadas) en un per TI-TD. Donde ICPD, varía en el n° TOT vehículos que transitan por una vía; TPDI, n° TOT vehículos que transitan por la vía final; TPDO, n° TOT vehículos que					

Módulo 4: Programación
Nombre del proyecto: CONSTRUCCIÓN CON CRUDO DE CASTILLA DE LA VÍA QUE CONDUCE A PAZ DE ARIPORO EN KM16+900 HASTA EL K48+900 PAZ DE ARIPORO CASANARE
Formato PR-04 Programación de Metas
Sector: 2. Indicadores de Producto

Criterio	Nombre	Código	Descripción	Fórmula	Unidad de Medida	Periodicidad de Medición	Progr- 2007	Meta	Progr- 2008
Obligatorio	0500P084 Costo mejoramiento por kilómetro de la red vial secundaria	0600P084	Costo mejoramiento por kilómetro la red vial secundaria en un per N. Donde, CMKVS, valor PROM mejoramiento por kilómetro vía en la red vial secundaria; CMTS; costo TOT invertido en mejoramiento en la red vial secundaria; NKMS; n° TOT km mejo	$CMKVS = CTMS / NKMS$	\$	Anual	P E	193.000	193.000
Obligatorio	0600PI01 Longitud de carretera pavimentada	0600PI01	ITTCP corresponde al valor TOT infraestructura TOT por carretera pavimentada en miles km vía existentes en el país; en una unidad tiempo y desagregados al nivel escogido por el formulador del indicador; ITETCPN, corresponde al valor TOT I	$ITTCP = ITTCPI + ITTCP2 + \dots + ITETCPN$	km	Anual	P E	32.00	32.00

Fuente: Departamento Nacional de Planificación. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Nacional. GAPI.

Existen también áreas de mejora:

- Se debe completar su migración a entorno web para homogeneizarlo con otras herramientas que están en el mismo entorno y para poder hacer más transparente su gestión a los ciudadanos.
- Debe emplearse la información completa del proyecto para el seguimiento y la evaluación de proyectos. Esto no se realiza en la actualidad.
- Para mejorar la calidad de la toma de decisiones respecto a los indicadores, la selección de los mismos por parte de las entidades debe ser más consciente, en la medida en que actualmente hay proyectos en los que se han seleccionado indicadores poco coherentes con los objetivos de los proyectos. Esto no da parámetros adecuados ni para la toma de decisiones ni para el seguimiento.

En el caso del SSEPI, además se puede señalar que no todas las entidades territoriales emplean el sistema.

2.3. El flujo de información

El flujo de la información en el BPIN se detalla a continuación:

1. Las entidades ejecutoras de los proyectos los formulan y los evalúan de acuerdo con la MGA. El resumen de dicha metodología, la ficha EBI, se carga en la parte del sistema informático del BPIN, que opera en dicha entidad.
2. La ficha EBI que reporta el BPIN y la MGA es remitida por la entidad al ministerio del cual depende para que éste apruebe su viabilidad. El ministerio carga la información en su apartado del BPIN.
3. Si es viable, el ministerio remite la información al DNP para que emita el Control Posterior de Viabilidad. Los funcionarios del DNP podrán:
 - Emitir concepto favorable y cargar el proyecto en el BPIN del DNP.
 - No cargar el proyecto al no estar de acuerdo con el mismo.
 - Etiquetar el proyecto con las palabras *Previo Concepto DNP*. Estas palabras significan que el DNP considera oportuno el proyecto, pero tiene requerimientos para que se mejore la calidad de la información o se complete.
4. Si al nombre del proyecto se le adicionaron en el DNP las palabras *Previo Concepto DNP*, las entidades tienen la obligación de ajustar la información de sus proyectos. De lo contrario, no recibirán la financiación requerida para su desarrollo. Esto es controlado en un sistema denominado Sistema de Información Financiera (SIIF) que opera en el Ministerio de Hacienda. El SIIF recibe la información del BPIN y reporta si un proyecto está registrado en el BPIN y si el

nombre del proyecto contiene las palabras Previo Concepto DNP. Si el proyecto no está registrado o tiene las palabras mencionadas en el nombre, la Tesorería General de la República, dependiente del Ministerio de Hacienda, no transferirá los recursos.

Como se enunció anteriormente, la sociedad civil legalmente organizada (con soporte jurídico en su conformación como las Juntas Acción Comunal o una ONG) también puede formular y evaluar proyectos en la metodología del Banco de Proyectos del DNP o la MGA.

Si la sociedad civil legalmente organizada pretende presentar proyectos en MGA, debe hacerlo a través de una entidad pública, que se apropia del proyecto, es decir, el proyecto se convierte en otro más de la entidad, aunque se otorgue el reconocimiento de su autoría a la organización no gubernamental en el resumen del proyecto o ficha de estadísticas básicas de inversión, que es lo que se carga en los sistemas BPIN y SSEPI.

Una vez que se incluye el proyecto en el marco de la MGA, se registra el resumen del proyecto en el Banco de Proyectos de la entidad responsable o entidad a la que se le asignarían los recursos y se cumplen los pasos descritos en el flujo de información del BPIN.

2.4. El flujo de información en el SSEPI

En el SSEPI, el flujo de información es muy similar pero con distintos procesos:

1. Radicación: la sociedad civil o las secretarías técnicas (se asimilan a las entidades del nivel nacional) de los entes territoriales (municipios, departamentos o distritos) formulan y evalúan los proyectos en la MGA, y se registra el resumen del proyecto en el Banco de Proyectos del ente territorial responsable del proyecto.
2. Registro: el Banco de Proyectos remite el proyecto (en red) a las secretarías técnicas sectoriales para recibir la viabilidad del proyecto.
3. Emisión del concepto posterior de viabilidad: si es positivo, se remite a la Secretaría de Planeación, que hace las veces del DNP en las regiones. Cuando un funcionario de la Secretaría de Planeación carga el proyecto en el SSEPI, ya se encuentra disponible para concursar por recursos públicos de los entes territoriales. La emisión del concepto de viabilidad dependerá de los indicadores financieros y económicos, entre otras variables que se deben presentar en la información del proyecto. Igualmente, se analiza la programación de indicadores de impacto, producto, gestión y demás categorías que se presenten, pues se realizará el seguimiento y la evaluación sobre estos indicadores.

3. SPI

El Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión (SPI) nace en 2001 del sistema Sifa (Interventoría Administrativa y Financiera), dedicado al seguimiento de proyectos financiados con regalías² en una entidad creada para tal fin. A partir del año 2004, el DNP coordina la programación y el seguimiento de las regalías, por lo que ajustó el Sifa y se creó el SPI, con el fin de incorporar todos los proyectos que se financian con recursos del Presupuesto General de la Nación y adelantar el seguimiento.

En el SPI se recogen los indicadores programados en BPIN, para que las entidades ejecutoras de los proyectos plasmen en él las mediciones de los indicadores en todas las etapas de su ejecución. Esto sirve de insumo para asignar recursos en años posteriores.

El SPI tiene los siguientes puntos fuertes:

- Sirve de herramienta para el seguimiento de los proyectos del nivel nacional en cuanto a ejecución de actividades, medición de indicadores y contratos. A partir del seguimiento, se pueden modificar o alterar en alguna medida las asignaciones presupuestarias de los años siguientes ya sea con una adición recursos u otorgando el 100% de lo solicitado dada la buena ejecución registrada (en calidad, tiempo, impacto, etc., frente a lo planeado) o con un recorte por no cumplir con lo planeado (bajo circunstancias normales).
- Posibilita el registro de las opiniones de los ciudadanos en el sistema.
- Permite tomar decisiones de ajuste a los proyectos que se encuentran en ejecución para el cumplimiento de metas.

Existen también algunas áreas de mejora:

- Debería contener la información completa del proyecto para realizar el seguimiento sobre la propuesta del mismo y esto no ocurre actualmente, en la medida en que recoge información parcial de la etapa de planificación de los proyectos.
- La totalidad de las decisiones presupuestarias debería basarse en los avances de los indicadores, pues en varias ocasiones no son el insumo para la programación presupuestaria. En este aspecto, el sistema está infrautilizado para la toma de decisiones.

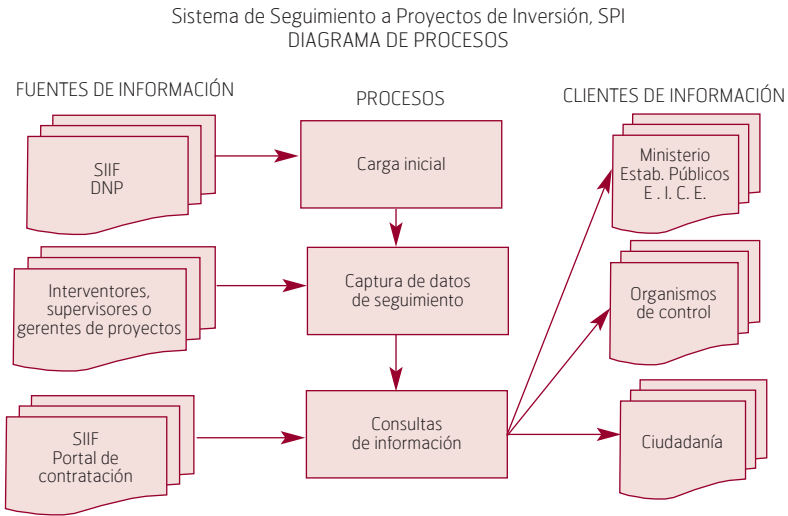
En la medida de lo posible se ha intentado descentralizar estos sistemas con el ánimo de que los directos responsables de los procesos (planificación, programación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos) sean quienes suministren la informa-

2. Las regalías son recursos que recibe la nación por venta de petróleo, carbón y otros minerales. Se aprobó una ley que determina que los entes territoriales pueden acceder a esos recursos mediante la presentación de proyectos a entidades del nivel nacional para lograr su aprobación e inclusión en el BPIN.

ción a los sistemas. Por ejemplo, mediante Decreto 3286 de 2004, se estipula que todas las entidades del sector público deben informar trimestralmente del seguimiento de sus proyectos en el SPI. El seguimiento se da a través de indicadores, productos y contratos, entre otra información solicitada en el SPI.

En la actualidad, algunas entidades no envían información al SPI, por lo que incumplen las normas legales. Estos casos se estudian particularmente, dando como resultado ampliaciones de plazo para que puedan enviar la información, dado que las entidades argumentan que el volumen de información no les permite el debido acatamiento de los plazos.

Cuadro 4. Flujo de la información en el SPI



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Pública, Departamento Nacional de Planificación de Colombia. Nota: SIF es el Sistema Integrado de Información Financiera del Ministerio de Hacienda. EICE son las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

La carga inicial del SPI se realiza en el DNP gracias a la información de los proyectos registrados en BPIN y con la programación presupuestaria. Como se había anotado anteriormente, las entidades reportan trimestralmente la información de seguimiento requerida a sus proyectos.

4. Recursos empleados en la implantación de los sistemas de indicadores

Uno de los aspectos relevantes de la implantación de un sistema de indicadores es el relativo a los costos y a los recursos humanos. En la tabla 5 se pueden apreciar los costes financieros aproximados de cada sistema de indicadores.

Tabla 5. Costos de diseño y operación de los sistemas de indicadores

Costos de diseño y de operación (euros)				
Diseño	Operación (de un año típico)	Fuente de información	Fuente de financiación	Observaciones
SIGOB ND	20.000	Presidencia de la República de Colombia	Banco Mundial (Programas de Naciones Unidas) y Gobierno Colombiano	Se contrató a un profesional y con otro de planta del DNP se logró la versión que opera y se administra en DNP
BPIN	1.737.000 10.000	Convenio DNP-Fonade 8016 y Convenio BID-DNP ATN/JF 3342	BID y Gobierno Colombiano	Un profesional lo administra de manera centralizada en DNP
SSEPI	1.824.000 10.000	Convenio DNP-Fonade 190166 y Convenio BID-DNP ATN/JF 3342	BID y Gobierno Colombiano	Un profesional lo administra de manera centralizada en DNP
SPI	4.200 10.000	DNP	Banco Mundial (Programas de Naciones Unidas) y Gobierno Colombiano	El diseño no fue costoso en la medida en que se basó en cambiar otro sistema que operaba en el Fondo Nacional de Regalías y esto fue realizado con un consultor por 5 meses. Lo opera una persona

ND. No disponible

En los sistemas en los que se programan indicadores y metas, ya sea para la medición de avances o retrasos de programas o proyectos, hay cambios estructurales fuertes en las entidades que deben programar y dar cuenta del seguimiento, es decir, las instituciones deben ajustar sus esquemas de trabajo tradicionales dado que el mecanismo del seguimiento a través de indicadores requiere de nuevos responsables en el diseño de los mismos, el establecimiento de metas, el registro de la información y el análisis de la misma.

Estos sistemas, de amplio respaldo político o de obligatorio empleo bajo un marco legal, requieren personal que en ocasiones no se tenía previsto, con el agravante de que las plantillas de personal tienen grandes restricciones presupuestarias de modificación. Ante esta situación, se requiere contratar personas para que trabajen sin estar vinculadas en la plantilla de la entidad, lo que tampoco es fácil teniendo en cuenta que el trabajo de la programación y seguimiento en estos sistemas se considera permanente en las entidades. Las entidades se enfrentan a las restricciones que presenta la Ley de Contratación Pública³, en la que expresamente se limita la contratación para cumplir funciones propias de las entidades.

3. Ley 80 de 1993.

Ante estas limitaciones, en las entidades se suele aumentar las funciones o tareas de las personas que se encuentran en plantilla, sin incrementar la remuneración. En otras ocasiones, se contratan consultores con el objeto de fortalecer institucionalmente la entidad para el levantamiento y el procesamiento de información en los sistemas mencionados.

La aplicación de los indicadores en la adopción de decisiones

En este apartado se examina cómo se emplean los sistemas de indicadores en la adopción de decisiones en tres ámbitos distintos: el Plan de Desarrollo, los programas nacionales y los proyectos. Posteriormente, se añaden ejemplos diversos en los que se manifiesta cómo se emplean los indicadores en la adopción de decisiones.

1. Decisiones informadas por indicadores en planes de desarrollo, programas y proyectos

Los sistemas cuentan con indicadores de programas y proyectos con los que se puede hacer una evaluación *a posteriori* de la contribución de las entidades sobre el *cómo* (en términos de acciones) y el *cuánto* (en términos de metas y recursos) en un tiempo determinado. Para conocer el *cómo* y el *cuánto* se establecen los compromisos que las entidades deben cumplir. Su programación y seguimiento son el insumo para la elaboración de informes que se presentan ante la comunidad, el sector, el Gobierno en su conjunto y el Congreso. Con estos compromisos fijados, las entidades han determinado cómo cumplirlos, y esto se puede dar por dos vías: mediante la presentación de proyectos para lograr financiación o mediante acciones financiadas con recursos de funcionamiento propios de la entidad.

Los indicadores también se emplean en la evaluación *ex ante*, dado que permiten proponer las mejores alternativas de solución al problema identificado. Normalmente, estos indicadores son: tasa interna de retorno, costo anual equivalente y valor presente neto, a precios de mercado y a precios económicos (que resultan de multiplicar los precios de mercado por factores que eliminan las intervenciones del Gobierno en los precios de mercado como son los subsidios, los aranceles y los impuestos, por ejemplo).

El seguimiento y la evaluación de las metas a través de los indicadores permiten determinar si se requiere modificar el diseño de los programas o los proyectos, o si se requiere de un mayor esfuerzo presupuestario. También ayudan a estudiar las diversas vías

para encaminar las acciones hacia el logro del objetivo buscado y, sobre todo, para aprender de la experiencia y aplicar la enseñanza en procesos futuros.

En el ámbito del *Plan de Desarrollo* no se cuenta con metodologías formales para su elaboración, seguimiento y evaluación. Más bien se siguen los mismos procesos de forma incrementalista y en ocasiones se mejoran los objetivos según lo aprendido del ejercicio anterior. La Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP concierta con los ministerios o cabezas sectoriales los indicadores para medir el Plan Nacional de Desarrollo en Colombia. En este marco, se incluye el Sistema de Metas Presidenciales, diseñado y elaborado por iniciativa de la Presidencia de la República y administrado por el DNP.

Este sistema ha influido en la toma de decisiones, pues el Gobierno lo emplea para la rendición de cuentas trimestrales al Congreso. El Congreso ha venido demandando información para determinar incentivos o castigos a sectores, programas o proyectos, ya que las decisiones en materia presupuestaria recaen en los congresistas.

El DNP y el Ministerio de Hacienda han empleado la información de indicadores y metas para la toma de decisiones presupuestarias, aunque esta práctica no se ha generalizado aún a todos los programas y proyectos.

En el ámbito de los *programas nacionales*, es importante analizar cómo se emplean los indicadores en el SIGOB. Algunos de los sectores con lo que se concierta y se logra definir adecuadas metas e indicadores para el SIGOB son: cultura, minas y energía, agricultura, comunicaciones, comercio e industria. En general, se puede afirmar que el trabajo es mejor o más fácil con estos sectores, dada su capacidad, compromiso con la institucionalidad y su grado de responsabilidad para enviar información en los plazos establecidos y con cierto grado de calidad (fuente de verificación, contenidos, etc.). Esto se aprecia en la información registrada por cada uno de estos sectores en el SIGOB.

Sin embargo, se debe seguir trabajando en la mejora de la calidad de la información para que sea más consistente, verificable y completa en algunos sectores. Por ejemplo, en el ámbito de la protección social, el tamaño de las acciones públicas desarrolladas no es fácilmente mensurable y es difícil establecer compromisos puntuales.

Otras entidades no están vinculadas al SIGOB debido a que sus acciones no se relacionan con las metas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo, es decir, son más misionales y tienen programas que permiten cumplir con sus funciones sin una determinación de finalidad; éste es el caso de los Programas de Alimentación Escolar en Escuelas Públicas. De todos los programas, solamente el 50% está en el SIGOB, por lo que hay una gran parte de la actividad pública en el nivel de los programas que no se somete a la evaluación ni tampoco existe un sistema centralizado de rendición de cuentas.

A manera de ejemplo de lo que se puede analizar con la información registrada en el SIGOB, a continuación se exponen algunos resultados de una evaluación realizada al programa “Familias en Acción¹”. Este programa es una iniciativa del Gobierno para beneficiar a las familias más pobres de acuerdo con la información obtenida del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)² y que se ejecuta a través de los siguientes subsidios:

- Subsidio de nutrición a las familias con niños menores de 7 años \$46.500 mensual (15,5 €).
- Subsidio escolar a los niños entre 7 y 17 años.
 - \$14.000 por cada niño en primaria (4,6 €).
 - \$28.000 por cada niño en bachillerato (9,3 €).

Familias en Acción representa un esquema novedoso de intervención en materia de protección social en Colombia y, como tal, ha sido evaluado dada la magnitud de su cobertura y de los recursos invertidos (se invierten alrededor de US\$ 116 millones anuales, 97 millones de euros). La evaluación de impacto del programa se concibe como una herramienta estratégica para orientar los recursos de inversión social hacia aquellos programas y políticas de mejor desempeño, eficiencia y/o efectividad.

En Colombia, este tipo de evaluaciones se realiza con el objeto de generar información útil para quienes diseñan y dirigen la política social del país y sus regiones, así como sobre la transparencia de su ejecución. Este ejercicio evaluativo es necesario para mitigar los efectos de la crisis económica y el ajuste fiscal que repercuten en los grupos poblacionales más pobres del país. Se intenta evitar daños irreversibles en el capital humano tales como:

- Abandono de la escuela.
- Incremento en desnutrición de los menores de 6 años.
- Aumento de la morbilidad infantil.

La evaluación realizada es cuasi-experimental, es decir, comparó la población beneficiada con la población no beneficiada para conocer si realmente los impactos se podían derivar directamente del programa. Se realizaron mediciones en dos momentos para 11.500 hogares: una en 2002 (línea de base) y otra en 2003 (seguimiento). La credibilidad de la evaluación se consiguió gracias a que las entidades de evaluación y de gestión del programa eran independientes, aunque existió colaboración entre ellas.

1. Presentación desarrollada por la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas en el Seminario sobre Seguimiento y Evaluación realizado por el DNP en noviembre de 2005, fuentes: www.dnp.gov.co entrando por Banco de Proyectos/Eventos y Presentaciones.

2. El SISBEN constituye un conjunto de reglas, normas y procedimientos, que permite obtener información socio-económica fiable y actualizada de grupos específicos en los distritos y municipios del país.

Se resaltan las siguientes conclusiones del estudio:

- a) La desnutrición crónica en niños de 0 a 2 años de las zonas rurales se redujo un 10%.
- b) Los niños menores de 2 años son en promedio 0,78 centímetros más altos que los niños no beneficiarios del programa.
- c) Los niños entre 4 y 8 años son en promedio 0,62 centímetros más altos que los niños no beneficiarios del programa.
- d) Aumenta significativamente el porcentaje de niños que asisten a consultas de desarrollo y crecimiento (de 42% a 54%).
- e) Disminuye significativamente el porcentaje de niños afectados por diarrea en la zona rural (más de 10% para niños entre 0 y 4 años en zonas rurales).
- f) Se reduce significativamente el trabajo de niños entre 10 y 13 años en zonas rurales.
- g) Disminuye el número de horas de trabajo de niños entre 14-17 años en zonas urbanas.
- h) Aumenta la oferta de trabajo de mujeres (6,5% en zona urbana) y hombres (3,6% en zona rural).
- i) Las evaluaciones no sólo sirven para señalar los resultados de los programas, sino que son utilizadas en la adopción de decisiones.

En este sentido, los resultados señalados en la evaluación de impacto sirvieron para que el Gobierno adoptara decisiones de considerable trascendencia:

- Extender el programa, que debía terminar en 2004, a diciembre de 2006.
- Ampliar el programa a 400.000 familias.
- Incluir 150.000 familias desplazadas.

Del resultado de las evaluaciones, el Gobierno reasignó recursos anteriormente destinados al programa Empleo en Acción (programa que se propone aumentar la ocupación laboral de la población más pobre localizada en las zonas urbanas, ofreciendo ocupación transitoria a desempleados que pertenezcan a determinadas categorías), cuya evaluación demostró bajos niveles de logro en sus metas. El programa Familias en Acción fue el beneficiario de la reasignación, pues recibió recursos para continuar profundizando en sus metas y ampliar su cobertura.

Dado que el programa ha mostrado ser efectivo en el alivio de la pobreza y en la mejora de la calidad de vida de la población, es evidente que el gasto público invertido en la ejecución del programa ha sido eficaz en la consecución de los objetivos propuestos.

Esta evaluación se realizó con recursos del BID, que financia la evaluación de otros programas como Jóvenes en Acción, Renovación de la Administración Pública y Programa de Hogares Comunitarios. También se ha evaluado el impacto de la segunda pista del

aeropuerto El Dorado de Bogotá y el sistema de transporte masivo de Bogotá (Transmilenio).

Se deben evaluar más programas, pues el 17% del total del presupuesto es de inversión (equivale al 3% del producto interno bruto) y de éste, sólo el 23% se evalúa³. Se creó un comité conformado por el Ministerio de Hacienda y el DNP para determinar qué programas se deben evaluar. Una vez que se toma una decisión al respecto, se invita a la entidad que coordina el programa seleccionado para que participe y brinde la información requerida. Se han presentado propuestas directas al DNP por parte de las propias entidades gestoras para que el DNP dirija las evaluaciones. Las evaluaciones son financiadas con contrapartida del operador o la entidad responsable del programa y recursos de la banca multilateral.

La *formulación y la evaluación de proyectos* se basa en los indicadores Tasa Interna de Retorno (TIR), Valor Presente Neto (VPN), Costo Anual Equivalente (CAE) y costo-eficiencia y costo-beneficio, empleados tradicionalmente para sustentar la selección de una solución frente a otra. La alternativa seleccionada es el proyecto a financiar y que supuestamente reportará beneficios para la comunidad objetivo.

Otros indicadores como son los de impacto, producto y gestión también empleados en la programación han contribuido a la selección de proyectos a financiar. Si un proyecto presenta mayores impactos sociales que otros, éstos suelen constituir una prioridad en las asignaciones presupuestarias. Esto ocurre especialmente cuando el Plan de Desarrollo incluye a determinados sectores dentro de sus objetivos prioritarios. Actualmente, en Colombia, además de defensa, se cuenta con prioridad en educación y salud.

Los indicadores permiten establecer la línea de base para determinar cómo va el proyecto respecto al cumplimiento de la meta frente al punto de partida (o línea de base) durante el periodo de seguimiento o ejecución. El empleo de la línea de base se ha realizado en casos puntuales, cuando la entidad debe sustentar la solicitud de créditos presupuestarios adicionales.

En el ámbito de los proyectos, los sectores que mejor determinan los indicadores para efectuar su seguimiento son los de defensa, educación, minas y energía, medio ambiente, saneamiento básico, salud, vivienda y desarrollo comunitario⁴. Esta afirmación se basa en la revisión de 211 proyectos registrados en el BPIN. Igual se concluye que la selección mejora del 2005 al 2006. Esta mejora se da porque el mismo sistema que

3. <http://www.SIGOB.gov.co/pnd/indicador.aspx?m=295&i=411>

4. Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública, DNP: "Análisis metodológico de indicadores sectoriales para proyectos presentados, vigencias 2005 y 2006", julio, 2006.

registra la información ha evolucionado, es decir, antes se tecleaban los indicadores directamente en la ficha resumen del proyecto en el BPIN, y muchas veces lo que se incorporaba no era siquiera un indicador. A partir del 2005, pero sólo para proyectos nuevos o no previamente registrados en el Banco de proyectos, se cuenta con la MGA que obliga a la selección de indicadores con su unidad de medida, fórmula, descripción, etc. De esto se puede concluir que las herramientas informáticas facilitan la mejora de la calidad de la información.

El sector de minas y energía es tal vez el sector que mejor cumple con la programación y el seguimiento a las metas de programas y proyectos a través de indicadores. Esto se puede deber a que su ministerio cuenta con dos entidades de alta capacidad técnica como son la Unidad de Planificación Minero-Energética (UPME) y el Instituto de Planificación y Promoción del Soluciones Energéticas (IPSE). Estas entidades realizan la revisión técnica de los proyectos, efectúan el seguimiento y retroalimentan las políticas sectoriales al ministerio del cual dependen.

Otro factor importante para el aceptable cumplimiento de la programación y el seguimiento de programas y proyectos es el apoyo que ofrece el DNP a la Subdirección de Minas y Energía. El DNP revisa detalladamente los proyectos, los comenta y está al tanto de que se tomen en cuenta sus comentarios y recomendaciones. El ministerio también colabora estrechamente con el DNP.

A diferencia del SIGOB, el Banco de Indicadores Sectoriales (BIS), donde se concentran los indicadores para realizar el seguimiento de los proyectos, cuenta con más de 3.000 indicadores, pues las entidades proponen sus indicadores y lo que revisa el Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública (GAPI) del DNP, para su inclusión en el BIS, es que los indicadores propuestos se ubiquen en la categoría adecuada, que la descripción sea clara, la unidad de medida correcta y que no se presente duplicación con indicadores ya registrados.

Para los órganos de control, la información del cumplimiento de metas de los indicadores ha sido fundamental. Por ejemplo, la construcción del aeropuerto de Puerto Inírida, en Vaupés, llevada a cabo por la Gobernación del Vaupés con recursos del Fondo Nacional de Regalías fue revisado por la Contraloría General de la Nación y encontró que los indicadores de producto (unidades mínimas del proyecto como metros cuadrados construidos/metros cuadrados por construir) no reflejaban las metas, y ya se había dado por terminada la obra según el acta de liquidación. Esto supuso sanciones disciplinarias y pecuniarias para los auditores de la obra y para la constructora. Estos hechos se incluyeron en el historial de antecedentes.

Con este tipo de hechos se evidencia que a ciertas gobernaciones se debe estudiar con mayor detenimiento la utilidad de los proyectos propuestos para otorgar recursos y, sobre todo, debe detallarse el análisis de los informes de seguimiento.

2. Otros ejemplos de la vinculación entre indicadores y decisiones

La vinculación entre indicadores y decisiones también se puede observar en otros ejemplos que se relatan a continuación: la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión (Coinfo), la gestión territorial controlada a través del SSEPI, el Sistema General de Participaciones y los Observatorios de Ciencia y Tecnología y de Género. Estos dos últimos tienen un carácter transversal.

La Coinfo fue creada en 2003 (Decreto 3816) con el objeto de facilitar el seguimiento y la evaluación de la gestión pública mediante la producción, la gestión y el intercambio de información y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Esta Comisión está integrada por el vicepresidente de la República, el ministro de Hacienda, el ministro de Comunicaciones, el director del DNP, el director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el director del Departamento Administrativo de la Función Pública. Igualmente, cuenta con un Comité Técnico, conformado por un representante de cada uno de los ministerios y departamentos mencionados, y el director del Programa Agenda de Conectividad de la Presidencia.

Coinfo se reúne semanalmente para revisar los proyectos que involucran temas de tecnología informática y emite recomendaciones que son tenidas en cuenta por las entidades proponentes de los proyectos. Los proyectos del Gobierno central, es decir, los que recurren al Presupuesto General de la Nación son registrados en el Banco de Proyectos, y para dicho registro, se cuenta con una revisión por parte de funcionarios del DNP. Estos funcionarios añaden, en el nombre del proyecto, las palabras Previo Concepto DNP, con el fin de que no se puedan ejecutar (conceder los recursos que permita su desarrollo o ejecución) hasta tanto no se cumpla con la presentación de estos proyectos ante la Coinfo y se resuelvan o atiendan las recomendaciones que la Comisión plantea.

Una vez que los proyectos se ajustan a las recomendaciones, las palabras añadidas por los funcionarios del DNP en el nombre del proyecto son eliminadas y con esto se pueden transferir los recursos a la entidad que llevará a cabo el proyecto. Coinfo, por tanto, funciona como un filtro en la concesión de recursos para determinados programas.

El control realizado a través del SSEPI también ilustra cómo se adoptan algunas decisiones en función de la información de los indicadores. De otro lado, existen sistemas complementarios con indicadores que se emplean para la toma de decisiones en el ámbito financiero. Por ejemplo, en la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) del DNP se cuenta con una calificación que mide la gestión territorial. Esta calificación se otorga a través de indicadores de desempeño fiscal con base en la información registrada en el Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestaria

(SICEP). Con los indicadores de desempeño fiscal, la DDT del DNP califica, es decir, coloca una nota cuantitativa (como un profesor lo hace con sus estudiantes) que diferencia a un ente territorial frente a otro, según la gestión de sus finanzas. Así se determina si un municipio es mejor que otro en la gestión financiera. El control lo realiza el DNP a través del SSEPI.

En este sistema se cuenta con indicadores de impacto, producto y gestión, entre otras categorías o tipos de indicadores. Con los indicadores se cuenta con el insumo para programar y realizar el seguimiento a los proyectos de inversión que reciben recursos públicos de los entes territoriales (municipios, departamento y distritos). El SSEPI no se relaciona con los indicadores de desempeño mencionados, pues sus objetivos son distintos: los indicadores califican la gestión financiera de cada ente territorial. El SSEPI permite controlar el gasto de los proyectos mediante indicadores.

La DDT también coordina el Sistema General de Participaciones (SGP). Las participaciones son las transferencias de recursos de la nación a los entes territoriales para la inversión. El Sistema General de Participaciones es el mecanismo a través del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los entes territoriales para apoyar especialmente a los sectores sociales. Las normas determinan los porcentajes o los márgenes de acción de dichos recursos. En el SGP se analizan las variables de las finanzas públicas como son los ingresos, los gastos de funcionamiento, la deuda y los gastos de inversión.

El SGP, para poder contar con el seguimiento, se apoya en el Sistema de Información para la Captura de las Ejecuciones Presupuestales municipales y de los resguardos indígenas (SICEP)⁵ y en los indicadores de desempeño, mencionados anteriormente. Un municipio mal calificado podrá ser intervenido en las participaciones o las transferencias de recursos de la nación que le compete recibir. Los indicadores que se emplean son de desempeño o gestión y sus mediciones podrán afectar los montos y desembolsos del SGP.

El SICEP se utiliza especialmente para:

- Determinar la distribución de las participaciones o las transferencias en proyectos enmarcados en el Plan de Desarrollo.
- Definir las asignaciones o los recursos en programas de alimentación escolar.
- Consolidar un informe de gestión fiscal en el que se presenta la gestión de los recursos por parte de los entes territoriales.

5. El SICEP fue diseñado por el DNP para consolidar la información territorial sobre sus ejecuciones presupuestarias a partir de 2004.

Otros mecanismos en los que se evidencia el empleo de indicadores para la toma de decisiones son los Observatorios de Ciencia y Tecnología y el recientemente creado Observatorio sobre Asuntos de Género (Ley 1009 de 23 de enero de 2006). Estos observatorios compilan estadísticas para la posterior certificación del Departamento Nacional de Estadística (DANE). Contar con la certificación del DANE significa que la autoridad máxima de la gestión de las estadísticas en Colombia ha corroborado la veracidad de las cifras y avala sus fuentes de información.

El Observatorio de Género es una iniciativa de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer con el objetivo de generar estadísticas con perspectivas de género, pues el país, a nivel sectorial, poco o nada tiene en cuenta esta cuestión. La Consejería intenta influir mediante este Observatorio en las políticas públicas sectoriales, pues en el Plan de Desarrollo se enuncia la necesidad de que los sectores incluyan la perspectiva de género y se desarrollen proyectos para su implementación, por ejemplo, fomentando la inclusión de créditos blandos a mujeres cabeza de familia en el sector rural, demostrando, mediante datos estadísticos, que en el campo hay un importante número de mujeres que son cabeza de familia. Esto ha llevado a la celebración en 2004 de la I Feria de la Mujer Empresarial, donde mujeres demandantes y empleadoras tuvieron la oportunidad de establecer un primer contacto. Se promovió la creación de empresas y se ofreció formación sobre la financiación a través de créditos. Dentro de los sectores económicos que se apoyaron en la Feria, se encontraron: alimentos, textiles, confecciones, cuero, marroquinería y artesanías.

La perspectiva de género, según lo expresa la Consejería en su política, no sólo intenta favorecer a la mujer frente al hombre, sino que ambos cuenten con posibilidades comunes ante las oportunidades sociales. La Consejería ha obtenido un respaldo político considerable y ha logrado introducir la perspectiva de género en varias políticas sectoriales como salud, educación y cultura, lo que se espera afianzar con los datos y los resultados medidos con los indicadores. Se cuenta aproximadamente con 80 indicadores, que son alimentados con la información que las entidades deben proveer de forma obligatoria según una ley promulgada en enero de 2006. El Observatorio ha empleado sistemas de indicadores que son relevantes en sus temas. Éstos se estructuran con el objeto de lograr estadísticas desagregadas por sexo, como es: mujeres propietarias de parcelas/total propietario(a)s de parcelas o mujeres ocupando cargos directivos del Gobierno/total cargos directivos del Gobierno.

En Ciencia y Tecnología, las inversiones públicas son menores a las de otros sectores (salud, educación, transporte, industria, entre otros) según la clasificación presupuestaria que divide la economía en sectores para la distribución del gasto público⁶. Las entidades encargadas del sector ejercen presión para obtener los recursos que precisan, a veces consiguiendo que la investigación se trate de una forma transversal.

6. Véase el Manual de Procedimiento. Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DNP, en www.dnp.gov.com

La Comisión Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación incluye indicadores sobre ciencia y tecnología en las políticas sectoriales inmersas en el Plan Nacional de Desarrollo. Es así como las entidades responsables de su cumplimiento se ven en la obligación de proponer programas y proyectos que les permitan cumplir con las propuestas del sector. Por ejemplo, en el sector agropecuario la importancia de la investigación se ha incrementado recientemente.

1. Las razones del éxito

Las razones de éxito de los sistemas mencionados en el capítulo anterior se deben especialmente al respaldo normativo y político existente, la labor interinstitucional, la facilidad de uso, al mantenimiento y la capacitación.

1.1. Un marco legal

Aunque una norma por sí sola no es un elemento que asegure el éxito, está claro que el respaldo para su aprobación implica apoyo político. Un sistema que reciba apoyo legal y político, cuenta con un elemento de éxito. En Colombia se ha conseguido un poco de apoyo en ambos ámbitos para los sistemas objeto de estudio en el apartado anterior.

Desde el punto de vista normativo, el BPIN no contó con obstáculos legales, pues desde su creación se aprobaron las normas que le daban respaldo político dentro del proceso de la programación del presupuesto público; en otras palabras, hubo apoyo a través de una ley para soportar jurídicamente el BPIN. A nivel nacional, las entidades reconocen la existencia del BPIN y su importancia en la programación de las inversiones públicas. El BPIN es el único instrumento que se emplea para la planificación de los proyectos.

En el caso del SSEPI, aunque se contó desde 1994 con una ley que determinaba que el DNP era la entidad responsable de diseñar e implementar la herramienta informática para la operación de los Bancos de Proyectos Territoriales, este sistema no se ha implementado en algunos municipios del país (sí opera en el 100% de las gobernaciones), presentando algunas excusas no justificadas, como son: desconocimiento de la norma, debilidad en la cantidad y calidad de la información para alimentar el sistema y demora que ocasiona el planear cuando el interés se centra en gastar los recursos. En el año 2005 fue necesario emitir una resolución del DNP en la que se explicitó la obligación del manejo del SSEPI a nivel territorial, con el nombre propio de la herramienta, la cual

se divulgó de manera impresa a todos los entes territoriales, por lo que se despertó el interés en algunos municipios que no la han empleado.

El SPI cuenta con un decreto que obliga al reporte de información de seguimiento a los proyectos del nivel nacional; sin embargo, algunas entidades no cumplen la norma, argumentando que aunque tienen interés en registrar información, no cuentan con las personas que lo podrían realizar, es decir, tienen escasez del recurso humano necesario. Por lo anterior, el DNP ha sido flexible en los tiempos de recepción de la información, esperando que esas entidades adapten las cargas laborales y cumplan con los reportes solicitados en un plazo medio.

Por el empleo del SSEPI en los municipios y el SPI a nivel nacional, se esperaría mayor control de las entidades que deben regular el cumplimiento de las normas, pues éstas se diseñaron con el objeto de apoyar el proceso presupuestario.

Un caso particular es el del SIGOB, dado que no está respaldado en una norma que obligue su empleo por las entidades nacionales, sin embargo, cuenta con amplio respaldo político. Lo anterior no quiere decir que el DNP no considere pertinente tramitar la norma que lo soporte jurídicamente, pues es consciente de que ante eventuales cambios de Administración del Estado, el respaldo puede no continuar y una norma haría necesario retomar el trabajo de su operación.

Si hubiese que concluir qué es más importante, si el apoyo jurídico o el apoyo político, probablemente se pueda enunciar que es más importante el apoyo político que el apoyo normativo y, sobre esto, no hay duda que el SSEPI y el SPI requieren mayor apoyo de este tipo.

Marco legal

SIGOB	<ul style="list-style-type: none">• Aunque expresamente no existe una Ley, el requerimiento de contar con un Sistema de Evaluación de la Gestión y Resultados se da desde la Constitución Política de 1991 en su artículo 343.• El Decreto 2167 de 1992 ordena al DNP a organizar dicho sistema de evaluación de la gestión y los resultados del Plan de Desarrollo.• El documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes 3294 de 2004. "Renovación de la Administración Pública: Gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación refuerza lo enunciado creando en el DNP el Sistema denominado Sinergia y en el marco de éste se coordina el SIGOB.
BPIN	<ul style="list-style-type: none">• Se crea por la Ley 38 de 1989.• Se normatiza en el Decreto 841 de 1990.• Se refuerza su empleo obligatorio a nivel nacional con la Resolución del DNP 806 de 2005
SSEPI	<ul style="list-style-type: none">• La Ley 152 de 1994 que es Orgánica de Planeación, ordena la creación de los bancos de proyectos territoriales y ordena al DNP a dar lineamientos, sistemas, metodologías y sistemas para su operación, por lo que se diseñó el SSEPI para tal fin.• La Resolución del DNP 806 de 2005 obliga a su empleo en los entes territoriales.
SPI	<ul style="list-style-type: none">• El Decreto 3286 de 2004 crea el SPI para aplicación en las entidades que comprometen recursos del Presupuesto General de la Nación y a las entidades descentralizadas.

1.2. Labor interinstitucional

Para que un sistema opere adecuadamente, debe existir un compromiso por parte de las entidades con el fin de que el flujo de información se dé en cantidad, calidad y oportunidad temporal. El SIGOB, por su parte, cuenta con registros que realizan las entidades del nivel nacional respecto de las metas requeridas para el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo que les competen. Este trabajo, en su mayoría, se da de manera adecuada, gracias al respaldo político enunciado anteriormente. Igual conclusión se logra al analizar la información registrada en el BPIN, dado que ha mejorado considerablemente en cantidad, calidad y temporalidad, gracias a los avances metodológicos que alimentan el sistema. Las entidades en su mayoría han respondido a las exigencias que el sistema BPIN ha incorporado, aunque no falta el sector o las entidades que incluyan información débil o de mala calidad.

De otro lado, el SPI requiere mayor impulso por parte del DNP y reestructuración interna de aquellas entidades que por su carga laboral no han cumplido con el reporte de información. Algo similar ocurre con el SSEPI en tanto que para que opere a nivel territorial como opera el BPIN a nivel nacional, se necesita que el DNP se acerque más a los municipios. No debería no confiar, en la medida en que lo hace, en el trabajo que al respecto deben realizar las gobernaciones. Entonces, para fortalecer el empleo del SSEPI a nivel municipal, se requiere más mano de obra y recursos para desplazamientos en el DNP.

Labor Interinstitucional

SIGOB	<ul style="list-style-type: none">• Cuenta con apoyo de la Presidencia de la República, por lo que las entidades respetan el procedimiento de acordar las metas para el cumplimiento de las políticas enmarcadas en el Plan Desarrollo.• Se emplea para la elaboración de los informes al Congreso.
BPIN	<ul style="list-style-type: none">• Todas las entidades conocen y procesan la información de sus iniciativas de inversión a través del BPIN.• Las Direcciones Técnicas del DNP reciben las iniciativas viabilizadas por los Ministerios y revisan la información para otorgar sus concepto, sin el cual los proyectos no pueden recibir recursos del Presupuesto General de la Nación.
SEP	<ul style="list-style-type: none">• Algunos entes territoriales la emplean como instrumentos de planeación, programación y seguimiento de proyectos.
SPI	<ul style="list-style-type: none">• Las entidades que comprometen recursos del Presupuesto General de la Nación y a las entidades descentralizadas incluyen en el sistema la información de seguimiento de sus proyectos.

1.3. Procesos de capacitación

Las herramientas expuestas anteriormente se enseñan, y son de fácil acceso para los usuarios, aunque el BPIN y el SSEPI no se encuentran en entorno web. La formación se ha brindado mediante talleres en los casos del BPIN, SSEPI y SPI. El SIGOB ha contado

con charlas ilustrativas y asesoría por parte de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP.

La razón por la cual la capacitación es un éxito en la operatividad de los sistemas es que las personas responsables del registro de la información tienen claro qué deben presentar en forma y contenido.

En general, estos sistemas se han mostrado a las entidades nacionales y territoriales según les compete, y el mayor elemento de éxito en su empleo ha sido la asistencia técnica permanente que el DNP ofrece prácticamente de manera inmediata por los diferentes medios con los que cuenta.

1.4. Mantenimiento y actualización

Las herramientas enunciadas cuentan con un responsable permanente y se actualizan periódicamente, en función de las necesidades.

En materia de indicadores, la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, junto con la Presidencia y las entidades del Estado involucradas en SIGOB, estudian la reducción de los indicadores que deben ser mantenidos en el sistema. En esto aún hay camino por recorrer, es decir, aún es necesario discutir la formulación de indicadores y definir si es mejor contar con algunos indicadores comunes o parametrizados para que el Gobierno los evalúe aunque las políticas cambien, o si se deja libre la decisión a las entidades frente al diseño de los indicadores (en número y flexibilidad en su formulación ante cambios de política) que emplearán para medir sus metas. Aunque el número de indicadores esté por definirse, con los inscritos en el SIGOB se ha logrado elaborar los informes al Congreso, con calidad y oportunidad.

En materia de proyectos, el BIS tiene más de 3.000 indicadores categorizados, pues cada entidad propone indicadores que no son generalizables o universalizables. Se pretende que lo que se incluya en el BIS sea utilizado por varias entidades, pero la práctica ha mostrado que esto no es posible dada la naturaleza de las propias entidades.

En el BIS, el elemento de éxito ha sido precisamente la flexibilidad que encuentran las entidades para poder diseñar sus propios indicadores, que aunque deben formularse bajo los parámetros preestablecidos por el DNP en el Marco Conceptual del BIS¹, se acercan detalladamente a lo que se espera medir del proyecto. Otro éxito que se le apunta al BIS es que si bien varios profesionales aducen conocer el tema de los indicadores, al solicitar su diseño se puede evidenciar debilidades en su concepción y mucho más en su categorización. Es así como el BIS permite a estas personas simplemente

1. Documento que se encuentran en www.dnp.gov.co en el Banco de Proyectos / Banco de Indicadores Sectoriales.

escoger indicadores ya formulados o propuestos por otros para el seguimiento de sus proyectos.

2. Los obstáculos

Este apartado pretende analizar los problemas encontrados en los componentes legal, procedimental y técnico de los sistemas de indicadores estudiados, así como estudiar temas relacionados con la divulgación y la gestión por parte de los usuarios de la información y el empleo de los indicadores por parte de los directivos para la toma de decisiones.

En cuanto al ámbito legal, aunque es favorable contar con los soportes jurídicos que prevén el empleo permanente de estos sistemas, el problema se encuentra en su cumplimiento. El obstáculo del cumplimiento de normas se evidencia en la debilidad institucional debido a falta de personal u otros recursos técnicos para reportar información de calidad oportuna.

Desde el punto de vista *procedimental*, en el BPIN ha sido necesario determinar claramente los flujos de información, estableciendo responsables y fechas. Aun así, hay procedimientos atípicos, como el que se presenta en el mismo DNP; entidad en la que se concentra la formulación, la evaluación, la viabilización y la emisión del control posterior de viabilidad de sus propios proyectos. Por esto, se aprobó una resolución interna en la que se dictaminó que la única persona que viabiliza los proyectos del DNP es el subdirector, y quien emite el control posterior de viabilidad es el director general. Lo anterior se constituye en una sana medida ante el obstáculo de ser juez y parte.

El SSEPI es coordinado por el DNP, entidad que determina cómo se debe alimentar, quién lo debe hacer y cómo fluye la información. Los entes territoriales manejan autónomamente su presupuesto, lo que implica que ellos mismos establecen las fechas para el flujo de información. La norma legal tampoco resuelve que no todos los entes territoriales la cumplan, así que falta mayor control de los organismos pertinentes para que se cumpla el procedimiento establecido en dicha norma.

El SPI cuenta con directrices desde el DNP para establecer cómo se debe alimentar con indicadores y soportes de seguimiento, quién lo debe hacer y cómo fluye la información. Sin embargo, falta intervención de los órganos de control para que todas las entidades cumplan con los procedimientos en las fechas establecidas.

Finalmente, el SIGOB también cuenta con directrices del DNP. No obstante, en ocasiones es necesario llamar la atención de algunas entidades para que cumplan las fechas de envío de la información sobre el estado de cumplimiento de las metas acordadas.

Desde el punto de vista *técnico*, en el BPIN, el obstáculo aún presente es el de la conectividad, pues no se encuentra en entorno web. Por esto, los Bancos de Proyectos de las entidades ejecutoras, responsables, viabilizadoras y el del DNP, pueden contar con información distinta del mismo proyecto. La manera de solucionar este obstáculo es el de contar con una herramienta para su gestión en la web.

Otro obstáculo por resolver es el tema de la calidad de la información, aunque se haya mejorado considerablemente. En ocasiones se evidencian proyectos con información poco confiable y/o integral, aunque existen tres filtros que revisan la información (el que formula y evalúa, el que viabiliza y el que emite control posterior de viabilidad en el DNP), es decir, los controles no funcionan adecuadamente.

En el SSEPI, el flujo de información no siempre se da como se espera, en el sentido de que se ha solicitado a las gobernaciones que consoliden la información registrada en el sistema que opera en los municipios de su jurisdicción con aquella incorporada en su SSEPI, para que sea enviada al DNP. Así como en el funcionamiento BPIN, el SSEPI presenta problemas de calidad de información a pesar de los tres filtros existentes mencionados.

Sobre el SPI se puede decir que aproximadamente el 65% de las entidades envía la información requerida. Falta un mayor control y divulgación de la norma que regula el sistema y acercamiento a las entidades de manera directa para apoyarlas y buscar soluciones conjuntas que permitan que el 100% de las entidades del nivel nacional registre información de seguimiento de sus proyectos.

El SIGOB opera eficientemente. Sin embargo, al tener la categoría de sistema gubernamental, a veces se registran datos que pueden mostrar el cumplimiento de una meta cuando en realidad el resultado no sea el que se contrasta con la realidad. Desde el punto de vista técnico, debe destacarse que algunos indicadores requieren aún de mayor refinamiento, teniendo en cuenta que no todos ellos están respaldados por fórmulas que vinculen a dos o más variables.

Por lo que se refiere a *la divulgación y la gestión por parte de los usuarios*, el obstáculo que tanto el BPIN como el SSEPI tienen que resolver periódicamente es el de la rotación de personal en las entidades, lo que obliga constantemente a capacitar nuevos funcionarios que operan las herramientas. En el SPI, la rotación y la falta de compromiso de algunas entidades limitan la utilidad de la herramienta. En cambio, el SIGOB es ampliamente conocido en el nivel nacional y se emplea para rendir cuentas al Congreso y a la comunidad.

Por último, frente al *empleo de los indicadores por los directivos* en el BPIN y en el SSEPI, los directivos confían en los técnicos, pero son aquéllos quienes deben responder por la información consignada. El obstáculo se presenta si los directivos no cuentan

con asesores conocedores de los indicadores y no asesoran adecuadamente a quienes firman las correspondientes autorizaciones. Otro obstáculo se presenta al no emplearse asiduamente indicadores de impacto para la adopción de decisiones, sino únicamente los indicadores de la evaluación financiera. La capacitación y la sensibilización sobre los indicadores alcanzan en un buen porcentaje a algunos directivos como son los jefes de Planificación de las Entidades, pero aún hay necesidad de seguir difundiendo el uso de los indicadores entre los directivos. Es decir, los directivos de las unidades de línea, aquellos que deben emplear la información de los indicadores, se encuentran al margen del proceso.

En el SPI, los directivos pueden desestimar los indicadores para la toma de decisiones y basarse solamente en la ejecución presupuestaria. Lo anterior implica que se toman decisiones sobre el gasto y no sobre si la obra o el servicio se llevaron a cabo. Por otro lado, si analizan los indicadores y no demuestran eficiencia en el gasto, pueden optar por modificarlos. Esto entonces cambia la planificación a conveniencia.

En el SIGOB, los directivos pueden intervenir los datos que se envían y si no son apropiados para mostrar cumplimientos aceptables, pueden plantear resultados satisfactorios emitiendo las observaciones del caso. Éste se presenta especialmente en los indicadores que demuestran ejecución presupuestaria (ejemplo: otorgamiento de subsidios para la construcción de viviendas para familias de escasos recursos, pero no se sabe cuántas viviendas se construyeron). Lo anterior se da con el fin de demostrar eficiencia dado que pueden ser castigados presupuestariamente por el DNP y Ministerio de Hacienda. El control que ejerce el DNP permite poner en evidencia estas estrategias y proponer medidas correctoras.

3. Modificaciones en marcha: el plan de mejora

Dado que los sistemas BPIN y SSEPI no están integrados, aunque son las herramientas de operación de los Bancos de Proyectos del nivel nacional y territorial, la solución que se ha planteado es desarrollar un Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas (SUIFP). Éste está siendo diseñado por una empresa consultora contratada por el DNP. El SUIFP operará en el entorno web y deberá entrar en funcionamiento en el año 2007. Los cambios propuestos son:

- Se registrarán los proyectos en la Metodología de Formulación y Evaluación de Proyectos directamente en el sistema (actualmente la metodología es un aplicación en Excel que genera un archivo plano de transmisión hacia el BPIN o hacia el SSEPI). Las actividades estarán codificadas para lograr reportes sobre inversiones detalladas.
- Se contará con un único registro del proyecto, lo que conlleva igualdad en la información en todos los Bancos de Proyectos.

- Las entidades territoriales que concursan por recursos del Presupuesto General de la Nación tramitarán sus proyectos a través de esta herramienta.
- El seguimiento será un módulo posterior al de registro (reemplazando el SPI), arrastrando información del proyecto en cuanto a presupuesto, indicadores, programación físico-financiera, lo que facilitará la comparación entre la planeación y la ejecución.
- La evaluación igualmente se adelantará en el tiempo con base en la información desde la planeación y el seguimiento, y lo reportado en la etapa de operación del proyecto.
- Se accederá a sistemas como el SIGOB, con el fin de analizar la relación proyecto-programa-política, a través de presupuesto e indicadores de impacto.

El hecho de que la aplicación informática se encuentre en entorno web facilita el mayor control ciudadano, la vigilancia por parte de los órganos de control y la operatividad práctica del sistema, permitiendo el acceso a la información en menor tiempo.

El SPI se incorporará al SUIFP dado que éste pretende abarcar todo el ciclo de las inversiones públicas (planificación con programas y proyectos, la programación presupuestaria, las necesarias reprogramaciones, el seguimiento y la evaluación).

El SUIFP deberá contar con un marco legal y procedimental en el cual las entidades conozcan cómo, cuándo y qué informar. Igualmente, en este marco legal deben establecerse las responsabilidades y las medidas correctivas a adoptar en caso de requerirse.

El SIGOB ha solucionado el tema de la medición del Plan de Desarrollo, aunque en ocasiones se proporcionen resultados positivos de la acción gubernamental y no sean así vistos por la comunidad. Este sistema permite la rendición de cuentas, la claridad de las acciones de gobierno bajo un marco medible de políticas. Se debe continuar con la implantación de este desarrollo a nivel territorial dado que no tiene sentido que los Bancos de Proyectos territoriales operen un sistema distinto al que operan los Bancos del nivel nacional, dado que el ciclo de las inversiones públicas es igual en ambos niveles. Lo que se esperaría es que el SUIFP reemplace en el futuro al BPIN y al SSEPI, con sus módulos de registro, programación presupuestaria, seguimiento y evaluación.

El SIGOB debe contemplar la visión de proyecto y en esto se ha avanzado, ya que se ligan los proyectos a los objetivos de política que se han planteado en el Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, se puede profundizar más allá de listar los proyectos, por ejemplo, mediante el conocimiento de los objetivos de los proyectos y sus indicadores de impacto. Los indicadores de impacto miden el beneficio del desarrollo de los proyectos en la comunidad y esto seguramente es lo que se encuentra en los objetivos de las políticas, así que unir las metas y los indicadores de impacto por proyecto podría ser una buena manera de corroborar las cifras que envían las entidades en el SIGOB. Los proyectos son conjuntos de acciones que se desarrollan en un territorio y es lo que

percibe la comunidad que recibe los beneficios. La vinculación entre metas, proyectos y políticas permite conocer las acciones que se llevaron a cabo para lograr un cometido común en beneficio de la sociedad.

4. Lecciones aprendidas

De la experiencia colombiana se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, se recomienda que la base del sistema sea alimentada y actualizada de manera centralizada, con el fin de que el organismo designado como administrador pueda (antes de alimentar el Banco de Indicadores) revisar los indicadores propuestos de acuerdo con el marco conceptual, evite duplicidad de indicadores y, a su vez, procure que éstos sean lo suficientemente amplios para que puedan servir en varios sectores, proyectos, programas y políticas a ser posible.

Las variables negativas a considerar son externas a los sistemas mismos, pero de notable relevancia a la hora de conseguir un sistema eficaz de indicadores:

1. Falta de voluntad política para implantar sistemas de indicadores.
2. Ausencia de un sistema informático que permita el registro de la información codificada, facilitando el estudio de indicadores agregados para medir metas de políticas y de planes.
3. Requerimiento de algún mecanismo de obligatoriedad (legal si se quiere) para que sea utilizado por formuladores y evaluadores, viabilizadores y por quienes efectúan el seguimiento y la evaluación, pues se trata de un ciclo que involucra a varios agentes.
4. Que el sistema no tenga vinculación con los presupuestos.
5. Falta de recursos humanos, técnicos y financieros para el diseño, el mantenimiento y la actualización del sistema.
6. Falta de capacitación en el uso de los sistemas.

En Colombia hay, en algunos casos, falta de voluntad política frente a la planificación, frente a lo técnico, pero se cumple con las normas y los requisitos, pues de otra manera no se puede acceder a los recursos, al menos a los del nivel nacional. Sin embargo, afortunadamente se ha ganado terreno en la conciencia de la importancia de la planificación a través de planes, programas y proyectos. Esto último ocurre con el Sistema de Metas Presidenciales, ya que el DNP ha facilitado la tarea en cuanto a concertar los indicadores y sus metas, restándoles a las entidades la revisión, la medición y la explicación de los datos.

Algo similar sucede con los programas y los proyectos en tanto que el Banco de Indicadores Sectoriales se convierte en una tabla de donde se seleccionan los indicadores y, al hacerlo, el sistema muestra la descripción del indicador, la unidad de medida y la fórmula. A la entidad sólo le queda resolver la programación de las metas, su

medición y explicación de los datos. De esta forma, si los sistemas facilitan la tarea, las entidades trabajarán en ellos incluso sin normas obligatorias.

La frecuencia de uso se mejoraría también mediante la capacitación y la asistencia técnica. No falta, claro, el sector o entidad que sea menos proactivo o que emita críticas no constructivas. Si estos sistemas están ligados al presupuesto, las entidades deben concienciarse de la importancia de la utilización de los indicadores. Si los programas o los proyectos no muestran la programación de los indicadores, no pueden presentarse ante quienes emiten el concepto de viabilidad de los mismos (por ejemplo, los ministerios), pues el sistema no genera el archivo de transmisión si falta dicha información. La presentación ante quien emite el concepto de viabilidad es un requisito sin el cual no podrán ser incluidos en el concurso de los recursos públicos. Lo que presenta debilidad es la utilización de las metas de los indicadores cuando se estudia si se vuelve a programar en el presupuesto (que es anual) cierto proyecto. En ocasiones, no se liga el seguimiento a las nuevas asignaciones presupuestarias.

Las metas que proponen las entidades son una herramienta para tomar decisiones de las programaciones futuras que se realicen por sectores, una vez analizados los datos resultantes del seguimiento o el cumplimiento de las metas.

Los indicadores se deben utilizar para la toma de decisiones en cuanto a la programación de las metas sectoriales con base en el Plan de Desarrollo vigente, en unión con la programación presupuestaria sectorial, el seguimiento y la evaluación de impacto o *ex post*. Por esto, se deberá comprobar si el deber ser (la planificación) se refleja en la realidad (cómo se utilizan los indicadores como insumo para la programación) y cómo se ajustan las metas frente a las reprogramaciones presupuestarias (disminuciones o aumentos de recursos) entre otras situaciones (de violencia, climatológicas, etc., que influyan en la ejecución de los programas y proyectos). Esta comprobación se logra con estudios de casos por sectores.

Lo más razonable sería poner sobre la mesa un documento de discusión para que en un periodo determinado los agentes involucrados emitan sus comentarios y se elabore *a posteriori* una versión oficial o ajustada (nunca final, pues estos instrumentos deben ser flexibles en el tiempo).

El esquema propuesto en este documento cuenta con un uso práctico en un país en desarrollo como es Colombia y se considera enmarcado en conceptos flexibles o adaptables a diferentes países.

En el ámbito de los proyectos, el sistema que se ha desarrollado en Colombia establece que se debe ligar dicho sistema de indicadores a las herramientas con las que se cuenta para la presentación de proyectos o programas. Sin esto, el mismo servirá de apoyo, pero podrá no implicar su uso práctico.

Indicadores que se empleen para medir un Plan de Desarrollo servirán siempre y cuando el Plan sea medible, es decir, se establezcan metas sectoriales y los gerentes de metas o quienes son responsables del envío de las mediciones se impliquen. El Plan de Desarrollo vigente es el primero que cuenta con esa información, por lo que se ha podido gestionar adecuadamente el Sistema de Metas Presidenciales. El Sistema aún requiere ajustes en tanto debe contemplar la información de los proyectos de inversión que se relacionan con las metas de las políticas, especialmente en el tema de los indicadores de impacto. Con dicha relación se puede esclarecer cómo se cumplieron las metas de las políticas de manera transparente y detallada.

Estos sistemas operan siempre y cuando se retroalimente el ciclo del gasto público, es decir, si los resultados de los análisis de los sistemas tienen incidencia en las programaciones presupuestarias.

Se requiere, para que sean exitosos, actualización y capacitación permanentes y relacionarse con instituciones que elaboran indicadores, así como con instituciones de investigación.

El desarrollo de instrumentos técnicos encierra un conjunto de elementos importantes que deben ser tomados en cuenta para que el producto sea adecuado y para que su implantación descentralizada sea exitosa:

- Que el instrumento tenga el rigor necesario; en otras palabras, que no contenga debilidades en términos conceptuales y prácticos.
- Que sea fácil en su operación; lo que significa que no demande del usuario un nivel de calificación alto para su aplicación.
- Que presente como resultado indicadores a partir de los cuales se puedan adoptar decisiones.
- Que sus beneficios sean comprendidos por los funcionarios.

A la hora de implantar un sistema de indicadores para la toma de decisiones se debe:

- Involucrar a los usuarios en el diseño.
- Nombrar un comité de indicadores generales donde cada organismo tenga un miembro.
- Realizar revisiones semestrales para ajustar los indicadores.

Hay que tener en cuenta que a veces las evaluaciones de programas y proyectos pueden no influir en el presupuesto, pues hay varios gastos sujetos a leyes aprobadas, entre otras figuras que inflexibilizan los presupuestos, no siendo posible modificarlos aún con los resultados que arrojen modernos y eficaces sistemas basados en indicadores. Para que las evaluaciones derivadas de estos sistemas tengan influencia en los presupuestos, se debe contar con presupuestos flexibles, y esto no suele suceder en algunos países de América Latina.

Por otro lado, es necesario fortalecer la relación entre el seguimiento y la evaluación con la planificación, pues esta vinculación no se produce en la actualidad. La planificación en numerosas ocasiones no responde a la necesidad de resolver problemas, sino a la necesidad de aprovechar oportunidades presupuestarias. Es así como los municipios indagan primero sobre fuentes de financiación para después formular, evaluar y presentar un proyecto para acceder a ellas. No está mal indagar, pero esto debe ir unido al momento de la formulación y la evaluación de los proyectos en la búsqueda de solución a problemas. Los Bancos de Proyectos deberían mantener proyectos que solucionen problemas y facilitar la consecución de recursos con este instrumento.

Actualmente, se incluyen proyectos en el presupuesto que están en ejecución, basándose en la autonomía que las entidades tienen para ello. Pero las entidades pueden no tener en cuenta los informes de seguimiento para realizar este ejercicio. Por ejemplo, en SPI, se puede contar con un seguimiento cualitativo que se basa en el registro descriptivo de la percepción que del proyecto tiene la comunidad beneficiaria o afectada a través de opiniones, quejas o reclamos en relación con el avance o atraso del proyecto o frente al cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo. El problema es que este seguimiento puede no ser tenido en cuenta por las entidades. Si bien es indispensable creer en la información que brindan las entidades ejecutoras, es importante que se realicen análisis objetivos distintos de la misma entidad ejecutora, como puede ser la revisión del DNP, de los órganos de control, de la ciudadanía, entre otras figuras.

Es necesario establecer la relación proyecto - Plan de Desarrollo de manera más detallada a como se plantea actualmente, y en esto los indicadores de impacto juegan un papel clave. En este caso, también debe hacerse con el fin de incidir en las asignaciones presupuestarias, impulsando o restringiendo la asignación de recursos al programa o proyecto.

En Colombia, se está planteando la necesidad de simplificar el número de indicadores para medir las metas del Plan de Desarrollo, mientras que a nivel de programas y proyectos no se limita ese número. Es más, no se cuestiona si son muchos o pocos, si es bueno o es malo contar con tantos indicadores. Los defensores de limitar el número de indicadores arguyen que un número reducido es de más fácil gestión para analizar la relación políticas-gasto (presupuesto). Quienes prefieren no limitar el número de indicadores plantean que los indicadores deben servir para cumplir el objetivo de medir metas y esto va ligado a la naturaleza misma de los programas y proyectos, incluso de las políticas, que son tan diversas como los problemas a resolver.

En líneas generales, no existe un modelo único de sistema de indicadores para la adopción de decisiones en cualquier nivel de gobierno. Algunas personas hablan de indicadores de desempeño, otras de impacto; ciertos funcionarios prefieren pocos indicadores mientras que para otros no debe haber límite. En ocasiones se prefieren los sistemas en entorno web y, según la circunstancia, no interesa el entorno sino que se logren

reportes físicos. Según lo que esté en estudio, se requiere un análisis detallado, o uno global, a nivel de entidades o de sectores.

Una cosa es común: los sistemas de planificación, seguimiento y evaluación están tomando cada vez más fuerza para determinar resultados, reforzar la transparencia, involucrar a la comunidad y tomar mejores decisiones de cara al proceso de asignación del presupuesto.

Las enseñanzas de estos esfuerzos se muestran a continuación:

- Se debe determinar la institución que lidere el proceso del diseño e implementación de las herramientas, quién las alimenta, quiénes son los responsables de la información, quiénes son los usuarios y cuáles son los tiempos de alimentación de la información.
- Incentivar o restringir los planes, los programas y los proyectos según el cumplimiento de las metas. Si un proyecto alcanza sus objetivos (con visiones objetivas contrastadas de otras entidades), no se ve “premiado” en términos cualitativos (premios, publicaciones, reconocimiento, etc.) y cuantitativos (asignaciones presupuestarias, trámites de ejecución, etc.), dará una mala señal a las entidades que se esmeran por cumplir responsablemente sus funciones (indicadores de desempeño).
- Los resultados de estos sistemas deben ser tenidos en cuenta en la política, los presupuestos, las acciones incluso del sector privado, la academia, los donantes internacionales, etc.
- Lo técnico muchas veces no es aceptado por lo político y si no es aceptado por lo político, nunca saldrá adelante.

Algunos países de América Latina han trabajado en procesos de planificación, seguimiento y evaluación, con el ánimo de mejorar las intervenciones y las oportunidades de inversión y, en general, para gastar mejor el dinero público.

Un sistema de indicadores permite programar, efectuar el seguimiento y la evaluación de la actuación pública. El fin último de emplear indicadores es el de medir desfases o cumplimientos de planes, políticas, programas y proyectos, con el ánimo de tener un panorama claro del desempeño desarrollado. El sistema de indicadores debería permitir el aumento de la eficiencia y la eficacia, el incremento de las responsabilidades y la transparencia en el empleo de los recursos y la guía de las asignaciones presupuestarias futuras. Todos estos esfuerzos se traducen, en el mejor de los casos, en aumento de bienestar común y disminución de la pobreza con equidad, es decir, en desarrollo. Por esto último, se habla de indicadores de desarrollo para la toma de decisiones.

Colombia ha desarrollado sistemas relativamente exitosos de indicadores para la toma de decisiones en las políticas públicas. Cuenta con el Sistema de Metas Presidenciales con indicadores que reflejan los compromisos, las metas y los cumplimientos, concertados con las entidades sectoriales (básicamente los ministerios).

El DNP cuenta con un BIS brindando a formuladores y evaluadores la posibilidad de seleccionar los indicadores que les permitirán programar sus metas y cumplimientos, información que se acoge en los siguientes sistemas: BPIN, SPI y SSEPI. En sus propios contextos, estos sistemas operan adecuadamente, sin embargo, la unión de los proyectos y las políticas del Plan de Desarrollo no está establecida.

Después de analizar fuentes diversas sobre el empleo de indicadores en la toma de decisiones, se puede concluir que el proceso aún se está construyendo, pues aunque existen las herramientas, la capacitación y la metodología, aún no se vincula el presupuesto de forma determinante con los valores de los indicadores. No existe voluntad política para ello.

En el ámbito territorial falta contar con planes medibles, en el sentido de contar con metas respaldadas en indicadores. A nivel de proyectos, la cuestión no se diferencia mucho. En la formulación y la evaluación de proyectos se programan los indicadores que permitirán realizar el seguimiento de las metas propuestas. En Colombia, por ejemplo, esto se realiza con la Metodología Única para la Presentación de Proyectos de Inversión Pública del DNP, instrumento de alto nivel académico que contiene más de 3.000 indicadores. Pero una vez los proyectos se incluyen en el presupuesto, difícilmente reprograman sus metas y más bien esperan al momento del seguimiento para dar cuenta de sus avances. Seguramente, los resultados frente a las metas inicialmente propuestas no son los mejores, pues la base inicial debía cambiar frente a lo que el presupuesto permite lograr. Los indicadores entonces se convierten en un paso a seguir en la presentación de los proyectos, pero en el seguimiento pueden no constituir una herramienta para la toma de decisiones en la práctica.

Alcaldía de Pasto, Colombia: *Sistema de Gestión por Resultados*. www.alcaldíadepasto.gov.co/SIGER/siger_home.php

Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2005): *Institucionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación: cinco experiencias de América Latina*, septiembre.

Comisión de las Comunidades Europeas (1993): “Enfoque integral y marco lógico”, serie métodos e instrumentos para la gestión del ciclo de un proyecto.

Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia, Conpes 3294 de 2004: “Renovación de la Administración Pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación”, www.dnp.gov.co

Departamento Nacional de Planeación de Colombia (2002): *Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública*, Banco de Indicadores Sectoriales, noviembre.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia (2006): *Plan Nacional de Desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario”*, Balance de Resultados, agosto 2002 - agosto 2006. Accesible en: <http://www.dnp.gov.co/>. Fecha de acceso: 3-1-2007.

Departamento Nacional de Planeación de Colombia, Dirección de Políticas Públicas: *Sistema de Metas Presidenciales*, www.sigob.gov.co

Departamento Nacional de Planeación de Colombia Dirección de Desarrollo Territorial: www.dnp.gov.co

Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2004): *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado*.

Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (2004): *Informe de la relatoría del seminario sobre los sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas.*

Anexos



1. El Ciclo del Proyecto

La gestión de proyectos está referida al ciclo de proyectos: preinversión, inversión y operación. En este sentido, las diferentes acciones de tipo organizativo, técnico y financiero que se requieran para diseñar, promocionar, vender, ejecutar y operar un proyecto se deben considerar en los aspectos inherentes a la gestión.

Normalmente, se ha considerado que la gestión tiene que ver con la ejecución del proyecto, es decir, con las acciones que permiten llevar a cabo y poner en marcha dicho proyecto. No obstante, cada vez es mayor el consenso sobre el hecho de que la gestión debe gobernar las acciones de la planificación, la ejecución y el seguimiento y la evaluación de los proyectos. En consecuencia, cuando nos referimos a gestión de proyectos, se debe entender el conjunto de acciones que hacen que el ciclo del proyecto se desarrolle.

En la etapa de *preinversión* o proceso de planificación del proyecto, se realizan los estudios necesarios para *tomar la decisión de realizar o no el proyecto*¹. Las actividades principales de la preinversión son:

- Identificación del problema.
- Formulación o preparación de la o las alternativas de solución.
- Evaluación ex ante.

En la preinversión existen diferentes niveles de estudio: idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad. En cada nivel se mejora la calidad de la información para la toma de decisiones.

En la etapa de *inversión*, también llamada de ejecución, se realizan todas las inversiones necesarias para la puesta en marcha del proyecto, es decir, las acciones necesarias

* El documento se ha adaptado muy ligeramente de la fuente originaria: www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DIFP_Bpin/Marco_Teorico_del_bis.pdf (consultada 10-03-2007).

1. Marco conceptual proyectos. Unidad de Inversiones y Finanzas Públicas - DNP. Bogotá, diciembre de 1998.

para alcanzar los *productos del proyecto*. Esta etapa de ejecución se subdivide en las fases de contratación, acción y seguimiento físico-financiero.

En la etapa de *operación* se generan los beneficios para los cuales el proyecto fue diseñado. El objetivo de la etapa de operación es alcanzar el objetivo del proyecto, es decir, modificar la situación inicial identificada en la etapa de preinversión, a través de la operación de los productos. Para una correcta operación del proyecto, se recomienda realizar el seguimiento y la evaluación de los resultados del proyecto.

En las diferentes etapas del ciclo del proyecto, se requiere contar con información de calidad, procesada y sintetizada en indicadores, índices o señales que permitan mostrar lo que está sucediendo con el proyecto desde diferentes perspectivas:

- En relación con el funcionamiento interno del proyecto.
- Asociada a los resultados y efectos que se obtienen por la ejecución y operación del mismo.
- En referencia a si la entidad que ejecuta el proyecto cumple o no con los parámetros expuestos en la formulación (tiempos, calidad, manejo de recursos, entre otros).

Para mostrar que el proyecto se está ejecutando en forma adecuada y que la información que se suministra es aproximada a la realidad y, en consecuencia, con alto nivel de confiabilidad, se necesita de los sistemas de seguimiento y evaluación. Estos sistemas de seguimiento y evaluación se aplican a las diferentes etapas del ciclo del proyecto con connotaciones específicas a cada etapa.

2. Momentos de la evaluación

1. Evaluación ex ante

Es la evaluación que se efectúa en el momento de la preinversión, es decir, en el momento de la formulación y la preparación, con el propósito de identificar las alternativas de solución y determinar la alternativa a ejecutar.

El objetivo de esta evaluación es comparar los costos y los beneficios de cada una de las alternativas con el fin de tomar la decisión de conveniencia o no de llevar a cabo el proyecto.

En esta evaluación se examinan no sólo los indicadores de rentabilidad [Valor Presente Neto (VPN), Tasa Interna de Retorno (TIR), relación beneficio-costos (B/C), entre otros], sino también los indicadores de costo-eficiencia (por ejemplo: costo por unidad de capacidad, costo por unidad de beneficio), los indicadores de costo mínimo [tales como: Valor Presente de los Costos (VPC), Costo Anual Equivalente (CAE)].

Se pueden analizar igualmente indicadores importantes para la priorización del proyecto, de acuerdo a la evaluación que se puede abordar desde el punto de vista del inversionista privado (evaluación privada o financiera), o desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto (evaluación económica o social).

2. Evaluación sobre la marcha

Esta evaluación consiste en realizar el seguimiento de la ejecución del proyecto. Todo proyecto emplea una serie de premisas, informaciones y proyecciones inciertas, que deben ser revisadas a través del tiempo. Se dice que el futuro cada vez se parece menos al pasado y que se requiere de mecanismos que permitan ajustar el proyecto oportunamente. Para ello, se usan las técnicas de monitoreo, seguimiento y evaluación, cuyos principios generales son los siguientes:

- Es el mecanismo que permite saber en la realidad que tan efectivos son los proyectos y los planes trazados en vista de los medios empleados para implementarlos y administrarlos.
- Se requiere para saber si se están obteniendo los resultados esperados de las intervenciones públicas, o si han surgido nuevas condiciones y propuestas que justifiquen cambios en los planteamientos iniciales.
- Proporciona información sobre tres aspectos de la implementación de los proyectos que conforman un plan:
 - Su ejecución en cuanto al plan inicial (ejecutado *vs.* programado) se refiere a las metas físicas, recursos financieros-económicos y al tiempo.
 - Su eficacia en relación con los objetivos de las instituciones y de los grupos involucrados.
 - Su eficiencia en el logro de dichos objetivos.
- El seguimiento proporciona una base para la evaluación de cumplimiento de las metas finales y de las actividades de las instituciones involucradas mediante la provisión de información de síntesis.

3. Evaluación ex post

Se realizan los análisis de los insumos, las actividades y los resultados de los componentes del proyecto una vez termina su vida útil.

En síntesis, en la evaluación ex post se miden los efectos y los impactos del plan, el programa o el proyecto. Este momento depende en gran medida de los anteriores. En la formulación se debe prever la construcción de indicadores que permitan establecer si se alcanzaron los resultados de los programas y proyectos.

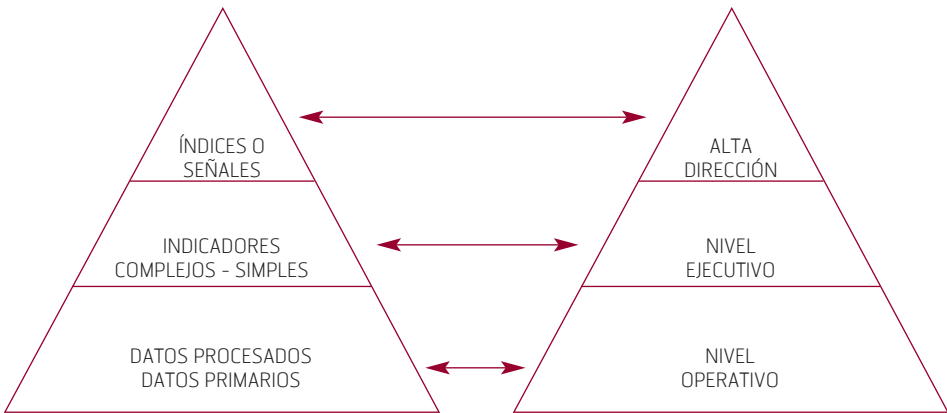
Estos resultados, cualitativos y cuantitativos, también requieren de una definición del tiempo en el que se esperaba lograr determinados objetivos.

3. Los sistemas de información y la toma de decisiones

Los sistemas de información son conjuntos de datos organizados y procesados que fluyen a los diferentes niveles organizacionales y proveen el soporte para la toma de decisiones. Estos diferentes niveles organizacionales requieren información específica de acuerdo a su labor en la organización para lograr un desempeño satisfactorio.

En consecuencia, los sistemas de información y los niveles organizacionales se relacionan en una forma inversamente proporcional, es decir, la alta dirección de la organización requiere poca y sustanciosa información expresada en términos de índices o señales sobre la gestión institucional; el nivel ejecutivo requiere información agregada expresada en indicadores simples y complejos; y el nivel operativo requiere datos primarios e información procesada.

Esquema 1. Esquema de la información y de quienes toman decisiones



La transformación de mucha información primaria en poca información relevante puede lograrse convirtiendo la información primaria en indicadores y éstos en señales.

Esquema 2. Lógica de la transformación de la información primaria en indicadores y señales



La información primaria es un registro simple de hechos, mientras que un indicador es una información compuesta, procesada y normatizada. Por su parte, una señal es una comparación entre un indicador real frente a un indicador norma.

4. Impactos de los proyectos de inversión

Un proyecto de inversión² es la unidad operacional de la planificación del desarrollo que vincula recursos³ para resolver problemas o necesidades sentidas de la comunidad.

Esquema 3. Cadena que generan las inversiones y las acciones de un proyecto



Esta cadena servirá de pauta general en el proceso de identificación de impacto del proyecto, pues indica que el análisis del proyecto no se puede quedar en las acciones que realiza o los resultados o productos que genera. Es necesario continuar el análisis del proyecto hasta llegar a la observación o proyección de sus verdaderos impactos.

5. ¿Qué es un indicador?

La definición más simple de indicador corresponde a la identificación de una magnitud numérica referida a un evento, que pone en evidencia la intensidad, la situación o la evolución del mismo. De su tratamiento es posible establecer la explicación, la evolución y la predicción de un fenómeno estudiado.

Su utilización se constituye en un instrumento que permite evaluar de manera objetiva aspectos particulares del seguimiento y/o evaluación de un programa o proyecto, a través de mediciones de carácter cualitativo o cuantitativo. De igual manera, debe permitir un proceso iterativo de información, en términos de que las actividades diseñadas para el cumplimiento de objetivos y metas puedan ser verificadas y analizadas de manera permanente para proveer elementos de juicio frente a su efectividad en el logro de los fines propuestos.

En conclusión, *un indicador es un conjunto de relaciones entre variables que permiten conocer una situación determinada en forma continua*. Es un rastro, una señal, una unidad de medida de las variables. A través de los indicadores se puede conocer el cambio o el comportamiento de una variable.

Toda variable necesita describirse (construcción colectiva de su significado) para poder ser agregada en indicadores, para de esta forma ser comparada con otras variables o conjunto de ellas.

2. DNP-BPIN - Metodología General Ajustada, versión de octubre 2002.

3. Recursos tales como: físicos, humanos y monetarios.

Los indicadores requieren ser contruidos tomando en consideración el espacio, el contexto, la especificidad y el colectivo del programa social que evalúa. Pueden ser simples (cuando se refieren a dos variables) o complejos (cuando se refieren a una relación de más de dos variables).

Todo indicador tiene dimensiones:

- Cualitativas: descripción de la variable;
- Cuantitativas: expresión porcentual, numérica, promedio, número absoluto, etc.

Todo indicador puede ser presentado como:

- *Cifra absoluta*: refleja características particulares en un momento dado (por ej.: número de estudiantes al nivel primario del colegio / número total de estudiantes del colegio).
- *Porcentajes*: se refiere fundamentalmente a aspectos de distribución (por ej.: porcentaje de analfabetos en el total de la población, participación del gasto social en el PIB).
- *Promedios y otras medidas estadísticas*: representa comportamientos típicos (por ej.: el ingreso per cápita, el salario medio de los profesionales y técnicos). Muestra comportamientos tales como:
 - *Cifras absolutas*: se utilizan para dar cuenta de características particulares en un momento dado. Por ejemplo, número total de la población por sexo.
 - *Medidas estadísticas*: usados para mostrar comportamientos típicos, tales como: promedios, mediana, moda, etc. Por ejemplo, ingreso per cápita.
 - *Tasas*: muestra la evolución o comportamiento de una situación o fenómeno en el tiempo (por ej: tasa de crecimiento del PIB).

En definitiva, los indicadores sirven para “observar” y medir los cambios cuantitativos (mayores o menores) y cualitativos (positivos o negativos) que presentan cierta variable en determinado momento del tiempo o entre periodos de tiempo.

6. Propiedades de los indicadores

Las cualidades más representativas son las siguientes:

- *Validez*: deben reflejar y medir los efectos y los resultados del programa o los proyectos, y los factores externos a éstos.
- *Pertinencia*: deben guardar correspondencia con los objetivos y la naturaleza del programa o el proyecto, así como con las condiciones del contexto (medio social) donde se gestiona.

- *Sensibilidad*: deben reflejar el cambio de la variable en el tiempo, es decir, debe cambiar efectiva y en forma persistente a lo largo del periodo de análisis.
- *Relevancia*: deben servir efectivamente al usuario para la toma de decisiones. Es decir, deben captar un aspecto esencial de la realidad que buscan expresar en términos cualitativos en su dimensión temporal.
- *Representatividad*: deben expresar efectivamente el significado que los actores le otorgan a determinada variable.
- *Fiabilidad*: las mediciones que se hagan por diferentes personas deben arrojar los mismos resultados.
- *Demostrables*: deben evidenciar los cambios buscados.
- *Fácticos*: deben ser objetivamente verificables.
- *Suficientes*: por sí mismos deben expresar el fenómeno sin ser redundantes.
- *Flexibles*: con la virtud de adecuarse a la realidad de lo que se pretende medir y a la disponibilidad y fiabilidad de la información.

7. Tipos de indicadores

De acuerdo con la teoría de proyectos y específicamente con el ciclo del proyecto, se ha identificado la necesidad de contar con diferentes tipos de indicadores e información para las distintas evaluaciones del proyecto. Lo anterior también está asociado con el esquema de la acción institucional en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Dicho esquema incorpora el proceso: inversión, acción, productos, resultados (efectos e impactos).

En este esquema, los indicadores que ha adoptado el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) se dividen en categorías.

La propuesta de indicadores se centra en seis grupos de indicadores que han sido socializados y presentados a través de la actualización de la herramienta BPIN⁴ y de las consultorías de control de calidad de la información del año 2000 en adelante.

De esta manera, se espera que el BPIN sea una herramienta útil para los formuladores y evaluadores, viabilizadores y responsables del control posterior de viabilidad de proyectos.

Aspectos metodológicos a tener en cuenta al formular indicadores

Para construir los indicadores en la evaluación de un programa en cualquiera de las categorías, se requiere:

4. Instructivo de actualización del aplicativo BPIN para el registro de proyectos de la vigencia 2004, octubre de 2002.

- Identificar las variables que se encuentran en los objetivos del programa o proyecto, en sus metas y en sus resultados, identificando los “conceptos clave” del programa o proyecto.
- Construir un significado colectivo de la variable (acuerdo sobre lo que se entiende por cada variable).
- Combinar las variables, a través de un proceso lógico de deducción, en indicadores que representan ámbitos específicos de las variables.
- Diseñar todos los indicadores que sean necesarios para expresar cada dimensión de una variable.
- Priorizar y seleccionar los indicadores. Se requiere que el equipo identifique un conjunto de criterios de ponderación y selección de indicadores de acuerdo con las características específicas del programa. Los criterios podrían ser los siguientes:
 - Fácil acceso a la información del indicador.
 - Relevancia para el responsable directo del programa.
 - Número y tipo de usuarios del indicador.
 - Representatividad frente a los resultados.

De acuerdo al programa, proyecto, plan específico que se evalúa, a sus objetivos y a la disponibilidad de la información, se seleccionan los indicadores. Una vez se cuenta con la información de fuentes directas o indirectas, se obtiene el cálculo respectivo, que se realiza dependiendo de la unidad de medida seleccionada (cifra absoluta, tasa, promedio, etc.).

7.1. Objetivos de política

En relación con los objetivos de los planes o programas, es decir, cuáles de los indicadores globales del plan o programa son afectados por la ejecución y operación de un proyecto específico.

7.1.1. Indicadores de objetivos del plan indicativo (DEGR⁵-Sinergia⁶)

Sinergia es el sistema por medio del cual el DNP ha venido evaluando los resultados de la gestión del sector público colombiano. La información es el resultado de un ejercicio de construcción de indicadores articulados con los objetivos de la política. Los indicadores pretenden cuantificar el avance realizado con el logro de resultados, bajo el supuesto de que eso implica alcanzar, en mayor o menor grado, el respectivo objetivo de una política concreta. Para este efecto, los sectores han utilizado los indicadores siguientes:

5. DEGR: Dirección de evaluación de gestión de resultados.

6. Sinergia: Sistema nacional de evaluación de resultados.

- **Producto:** aquellos que permiten medir la cantidad y calidad de los productos o servicios previstos (por ej.: número de kilómetros de red vial construidos).
- **Efecto/Impacto:** aquellos que reflejan los logros al nivel de la política sectorial (por ej.: tasa de mortalidad infantil).
- **Gestión/Proceso:** los indicadores que permitan medir el desempeño o el avance alcanzado en los procesos tendentes a lograr un resultado (por ej.: número de planes de ordenamiento y manejo ambiental formulados).

La evaluación también contempla aspectos cualitativos, tales como la actividad gubernamental en términos de los planes elaborados, las leyes presentadas al congreso y los proyectos de inversión adelantados por distintos sectores. Éstos escapan a los indicadores puntuales de un año determinado, pero constituyen una parte crucial del desarrollo del plan de gobierno.

Se pueden consultar los indicadores denominados “de primera generación” incluidos en el Conpes 3106 de 3 de abril de 2001, además, en el aplicativo del BPIN actualizado⁷. Estos indicadores han sido negociados por la Degr con las entidades y los ministerios.

7.1.2. Plan indicativo

El plan indicativo es el instrumento que recoge la información mínima necesaria para hacer evaluable la gestión de las entidades públicas⁸ en torno a resultados⁹. El plan indicativo permite articular los objetivos de política o sectoriales con los objetivos de entidad, y éstos con los proyectos y las actividades (establecidas en los planes de acción) en el interior de las entidades. Es el mecanismo utilizado para la discusión presupuestaria de metas físicas, programas y proyectos prioritarios en los Comités Funcionales de Inversión. Después de los ajustes realizados en dichos comités, se convertirá en el *compromiso de las entidades y los sectores con el logro de sus objetivos*, de acuerdo con los recursos presupuestarios asignados.

7.1.3. Plan indicativo sectorial

Es la base de todo proceso de planificación de un ministerio sectorial. Está definido por:

- Los objetivos sectoriales, que corresponden a las grandes prioridades de desarrollo de los sectores.

7. DNP: Instrucción de actualización del programa informático BPIN para el registro de proyectos vigencia 2003, octubre de 2001.

8. Clasificación de las entidades públicas: 1. Ministerios sectoriales, 2. Entidades adscritas o vinculadas a un ministerio sectorial y 3. Organismos o entidades no sectoriales (departamentos administrativos, Fiscalía, Contraloría, Registraduría, etc.)

9. Será puesto en práctica a través de PLANES INDICATIVOS, instrumentos de medición de gestión que serán la base del proceso de alimentación continua de la planificación.

- Los indicadores y sus metas, que permiten medir el cumplimiento de los objetivos.
- Las actividades prioritarias que reflejan la estrategia de acción que garantizará el logro de los objetivos.

Estos objetivos deberán ser ponderados de acuerdo a su peso estratégico en la gestión del sector para cumplir con los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo. Esta ponderación debe surgir de un acuerdo entre el ministerio y la dirección técnica del DNP. El valor inicial del indicador deberá especificarse sobre la fecha en que se está elaborando el plan indicativo del sector.

7.1.4. Plan indicativo de entidad

Los planes indicativos de entidad concretan los compromisos de la entidad en torno a unos objetivos sectoriales o de política. En ellos deben definirse:

- Los objetivos sectoriales o de política, que representan las grandes prioridades de desarrollo en los que se enmarcan los compromisos de la entidad.
- Los objetivos de la entidad, que corresponden a los compromisos y las responsabilidades adquiridas en cumplimiento de los objetivos de la entidad.
- Las actividades prioritarias, que surgen de las estrategias definidas (en los proyectos) y que se seleccionan por su representatividad en el logro de los objetivos de la entidad.

7.2. Generación de empleo

Se incluyen con el fin de medir el impacto social del proyecto y lograr definir en qué proporción se ha generado empleo directo e indirecto.

7.3. Ciencia y tecnología

Indicadores que se actualizaron para la vigencia 2001 y que pretenden medir la inversión propia en el sector de ciencia y tecnología.

7.4. Eficiencia

Mide la eficiencia de los recursos por la gestión de la entidad, ya sea a través de los desembolsos al proyecto y/o su incidencia sobre el presupuesto total asignado a la entidad.

7.5. Indicadores de producto

Miden la eficacia final e intermedia, es decir, los productos finales e intermedios del proyecto.

7.6. Indicadores de impacto

(Efecto o resultado): miden la efectividad del resultado, en términos de logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales.

7.7. Indicadores de gestión

(Proceso): aportan los elementos en los que deben examinarse los recursos, la eficiencia, la eficacia, la oportunidad, la ejecución presupuestaria, entre otros, en la ejecución del proyecto por parte de la entidad ejecutora.

7.8. Indicadores de evaluación

Indicadores de evaluación económica, financiera y social, que se vienen utilizando como recomendación de la metodología de formulación y/o evaluación de proyectos.

Se deben mejorar y seguir usando los indicadores de la evaluación ex ante en concordancia con la naturaleza de los proyectos, es decir, si el proyecto es de rentabilidad económico-financiera, se deben usar indicadores tales como: VPN, TIR, CAE, C/B, entre otros.

Si el proyecto es de carácter social, en los cuales es difícil identificar y cuantificar beneficios y costos, se deberá recurrir a los indicadores de costo-eficiencia o de costo mínimo. Esto sin pormenorizar indicadores de impacto de tipo cualitativo (ej. cobertura poblacional, mejora de calidad de vida, cumplimiento de objetivos del Plan de Desarrollo).

En lo relativo a la evaluación sobre la marcha, es necesario diferenciar los niveles adecuados de información que se requiere sobre el proyecto, por ejemplo si interesa saber cómo avanza el proceso y, en consecuencia, se deberá hacer énfasis en indicadores de ejecución física-financiera, cantidad y costo del personal involucrado, contratación, etc.

7.9. Formato de presentación de la matriz de indicadores

La matriz de indicadores que se ha consolidado presenta la siguiente información de resumen, que se puede consultar ampliamente dentro de la hoja metodológica del indicador.

Código del indicador	Sector	Tema	Categoría	Objetivo	Aplicación	Nombre del indicador	Unidad	Fórmula	Descripción	Inventario
----------------------	--------	------	-----------	----------	------------	----------------------	--------	---------	-------------	------------

7.10. Formato de hoja metodológica

Como complemento al Banco de Indicadores Sectoriales (BIS), se ha desarrollado una serie de hojas metodológicas de algunos de los indicadores de la matriz, que presentan la información básica con que fue construido el indicador propuesto, analizando las diferentes variables que en él intervienen. La estructura básica de la hoja metodológica implementada por el BPIN es la siguiente:

Sector	Tema	Producto	Gestión	Impacto
--------	------	----------	---------	---------

A. NOMBRE DEL INDICADOR

Nombre del indicador

B. POSICIÓN EN EL MARCO CONCEPTUAL

Sector

Tema

Categoría del indicador

C. FÓRMULA Y DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

Explica de qué trata el indicador, qué quiere medir, la interpretación de los resultados del indicador y las variables requeridas para su construcción.

D. UNIDADES DE MEDIDA

Explica cómo se mide, las unidades en que deben estar basadas las variables en su construcción y la unidad final del indicador.

E. DEFINICIÓN

Define lo que mide el indicador, explica cómo se debe medir e interpretar el indicador.

F. IMPORTANCIA

Presenta la importancia de medir el indicador propuesto.

G. MEDICIÓN

Presenta la forma en que debe ser medido y almacenado el indicador propuesto.

H. LIMITACIONES

Plantea las limitaciones que se presentan al formular y construir el indicador.

I. INDICADORES ALTERNATIVOS

Presenta otros indicadores que pueden acompañar o complementar el indicador propuesto, o los indicadores que se pueden formar desde éste.

J. INVENTARIO DE DISPONIBILIDAD DE DATOS

Presenta la disponibilidad de información para la construcción del indicador, dónde se consigue, quién la administra, etc.

K. ENTIDADES ENCARGADAS DEL DESARROLLO DEL INDICADOR

Presenta la entidad encargada de la administración de la información formulada con el indicador.

L. FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA

Presenta la bibliografía propia de la construcción del indicador, las posibles fuentes de información para ampliar el indicador propuesto y las fuentes de información utilizadas.

8. Bibliografía

De Camino, R. y Muller S. (mimeo): *Esquema para la definición de indicadores*.

DNP-Uifp - Banco Interamericano de Desarrollo (1996): *Indicadores de diagnóstico, seguimiento, evaluación y resultados. Elementos conceptuales para definición y aplicación*, Fondo especial Japonés, Santafé de Bogotá.

Echeverri, Rafael y Ribero, María del Pilar (s.f.): *Impacto de las políticas homogéneas en la competitividad, la equidad y la sostenibilidad en el sector rural*, Misión Rural, Colombia.

Hilarión, Julia (2000): *Consultoría: Diseño de Indicadores generales y sectoriales para el seguimiento de los principales proyectos del presupuesto general de inversión*.

Ordóñez, Oscar Daniel, Castro, Raúl y Chaves, Luis Alejandro: *Consultoría: Calidad de la información vigencias 2000, 2001, 2002 y 2003*.

Sector Salud

1. La tasa bruta de mortalidad

Código	Sector	Tema	Indicador por categoría		
	Salud	Tasas de mortalidad	PRODUCTO	IMPACTO	GESTIÓN

A. NOMBRE DEL INDICADOR

Tasa de mortalidad por sexo.

B. POSICIÓN EN EL MARCO CONCEPTUAL

SECTOR: Salud
 TEMA: Tasas de mortalidad
 CATEGORÍA DEL INDICADOR: Impacto

C. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

C.1.) FÓRMULA

Su fórmula se define de la siguiente manera:

$$TMSto = DTTSto * 1000 / PTTto$$

C.2.) EXPLICACIÓN VARIABLES

TMSto: Mide la frecuencia con que ocurren las defunciones por cada 1.000 habitantes en un periodo o año dado, por sexo.

DTTSto: Número de defunciones totales por sexo registradas en el periodo t.

PTTto: Población total proyectada por sexo a mitad del periodo t.

D. UNIDADES DE MEDIDA

Porcentaje.

E. DEFINICIÓN

Por medio de este indicador se puede medir la frecuencia con que ocurren las defunciones por cada mil habitantes en el país de un determinado sexo.

El indicador es importante porque puede servir como una ayuda para observar la equidad en los programas de salud y de protección a la población según el género, o para gestionar el apoyo para determinado sector con mayor ahínco. Para efectos de su medición, éste puede ser desagregado a nivel municipal, departamental y nacional.

F. INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DEL INDICADOR

El resultado de este indicador en un periodo determinado nos indica la tasa de mortalidad de un determinado sexo.

G. MEDICIÓN

El indicador en cuestión podrá medirse con la obtención y la cuantificación de las variables involucradas en su construcción. En consecuencia, se debe realizar una consulta previa de las cifras referentes a: número de defunciones que sucedieron en el periodo en análisis, según el sexo al cual se desea aplicar el indicador, la población total estimada de personas de ese sexo en dicho periodo.

Para el caso en cuestión se esbozará un ejemplo sustentado en cifras reales, con el fin de dilucidar el mecanismo de cálculo y análisis.

En Colombia, según el DANE, el número de defunciones total de mujeres fue de 73.957 para el año 2000. Por su parte, el mismo DANE presenta una proyección de mujeres para el año 2000 de 21.406.863; en consecuencia, la tasa de mortalidad de mujeres para el año 2000 fue de 3,4, es decir, que mueren 3,4 mujeres por cada 1.000 mujeres.

El cálculo puede ser visualizado tal y como se muestra a continuación:

$$TMM_{2000} = DTTM_{2000} * 1000 / PTTM_{2000}$$

$$TMM_{2000} = 73.957 * 1000 / 21.406.863$$

$$TMM_{2000} = 3,454826613$$

El análisis de la cifra arrojada por el cálculo del indicador deja entrever que murieron 3,45 mujeres de cada mil.

H. LIMITACIONES

El tratar de obtener un indicador a nivel nacional presenta dificultades, ya que el número de defunciones por género es obtenido de las publicaciones efectuadas por el DANE, que a la fecha presentan un retraso de cinco años, dados los diferentes procesos de consolidación y verificación que dicho organismo debe efectuar antes de realizar la publicación, mientras que obtener el indicador a nivel municipal y departamental no presenta un retraso significativo.

I. INDICADORES ALTERNATIVOS

Sin identificar.

J. FUENTES DE INFORMACIÓN

La medición de este indicador a nivel nacional se realiza a través del análisis de la información del DANE. En el nivel municipal y departamental la información se obtiene a través del análisis de la información dada por los diferentes organismos según el nivel.

K. BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

Departamento Nacional de Planificación: *Guía para la presentación de indicadores*.
Departamento Nacional de Planificación: *Hojas metodológicas indicadores de impacto sector salud, categorías y gestión*, agosto de 2005.
DANE: *Estadísticas*.

L. FECHA ELABORACIÓN

Agosto de 2006.

M. FECHA ACTUALIZACIÓN

BIS	Banco de Indicadores Sectoriales
BPIN	Banco de Proyectos de Inversión Nacional
CAE	Costo Anual Equivalente
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DDT	Dirección de Desarrollo Territorial
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
DIAN	Dirección Nacional de Impuestos Nacionales
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantías
GAPI	Grupo Asesor de la Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agencia de Cooperación Alemana)
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IPSE	Instituto de Planificación y Promoción del Soluciones Energéticas
MGA	Metodología General Ajustada
PAG	Programas de Acción Gubernamental
PGN	Presupuesto General de la Nación
RUT	Registro Único Tributario
SICEP	Sistema de Información para la Captura de la Ejecución Presupuestal
SIGER	Sistema de Información de Resultados de la Gestión Pública del Municipio de Pasto
SIGOB	Sistema de Gestión y Seguimiento a las Metas del Gobierno
SGP	Sistema General de Participaciones
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SINERGI	Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública
SPI	Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión
SSEPI	Sistema de Seguimiento y Evaluación a Proyectos de Inversión

SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
UPME	Unidad de Planificación Minero-Energética
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
VPN	Valor Presente Neto
TIR	Tasa Interna de Retorno