



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

**MONOGRAFÍA, PREVIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE DIPLOMADO SUPERIOR
EN EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

TEMA DE LA MONOGRAFÍA:

**GUÍA PARA LA FORMULACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN PARA EL
MINISTERIO DE CULTURA, EN BASE AL MODELO DE CUADRO DE MANDO
INTEGRAL.**

AUTORA:

ING. ADRIANA MARIBEL ROBLES REINA

TUTOR:

ING. MAURICIO ULLRICH

Quito, Febrero de 2011

INTRODUCCIÓN:

El Ministerio de Cultura, es una institución que recientemente fue creada con el objetivo principal de general el desarrollo cultural de país; y para cumplir con este fin debe apuntar a optimizar su gestión, por este motivo es necesario contar con una guía para la formulación de indicadores de gestión que permita mediante su aplicación la toma acertada de decisiones en cada una de sus áreas operativas.

La importancia de este trabajo radica, que esta herramienta permitirá cada año facilitar la elaboración de indicadores de gestión en base a sus metas que se encontraren dentro del Plan Operativo Anual del Ministerio de Cultura (POA), que realmente permita a las autoridades evaluar su gestión, basados en el modelo de Cuadro de Mando Integral.

AUTORIZACIÓN:

Yo, Adriana Maribel Robles Reina, autorizo para que el contenido de este trabajo sea utilizado total o parcialmente por la institución, para los fines que considere pertinentes. También, en el caso de publicación, cedo los derechos de autor por el lapso de tres años a partir de la publicación, cedo los derechos de autor por el lapso de tres años a partir de la publicación.

Quito, Febrero 15 de 2011

Adriana Robles Reina

RESUMEN:

El presente trabajo es un breve planteamiento del cómo el Ministerio de Cultura, puede generar índices de gestión, en base al Cuadro de Mando Integral, y cómo estos pueden ayudar a cumplimiento de objetivos y al desarrollo cotidiano de las actividades de este Ministerio.

El primer capítulo desprende la importancia, el objetivo principal y la legalidad de la creación del Ministerio de Cultura, y que en este gobierno, se reconoció a la cultura como un pilar fundamental en la recuperación de la identidad nacional. La importancia del Ministerio de Cultura en la sociedad ecuatoriana, así como el rescate y conservación del patrimonio cultural del país. Lograr articular y sistematizar todas las instituciones que gestionan cultura en el Ecuador, mediante la creación del Sistema Nacional de Cultura, y asignarle al Ministerio de Cultura la rectoría, para coordinar este sistema, así como la creación e implementación de las políticas Culturales.

En el segundo capítulo se presenta conceptos de indicadores de gestión y su utilidad en el Ministerio de Cultura, se anuncia la importancia en la gestión, y que SENPLANDES, sugiere su implementación, se señalan los objetivos estratégicos del Ministerio de Cultura, con sus respectivos indicadores de gestión, finalmente, se habla del Plan Anual del Ministerio de Cultura, su composición, funcionamiento, y cómo aporta para el cumplimiento del Plan Nacional de Buen Vivir.

En el tercer capítulo se presenta una guía para la formulación de indicadores de gestión, para el Ministerio de Cultura de acuerdo a las cuatro perspectivas del cuadro de Mando Integral, que son; la perspectiva Financiera, la perspectiva del Cliente, la perspectiva Interna, y la perspectiva de Aprendizaje. Se define cada una de estas perspectivas, y su utilidad en el Ministerio de Cultura, para el logro y cumplimiento de los objetivos estratégicos, Finalmente se describe la metodología de aplicación, partiendo del los objetivos estratégicos del Ministerio de Cultura, para la implementación de la metodología del Cuadro de Mando Integral, que se resume en cuatro aspectos importantes: a) Validar las estrategias de la generación de valor, b) Validar los objetivos estratégicos y sus metas con los recursos que actualmente cuenta el Ministerio de Cultura. c) Identificar las acciones estratégicas a ejecutar en función de las perspectivas del Cuadro de Mando Integral. d) Construcción del Mapa Estratégico.

DEDICATORIA:

El presente trabajo está dedicado en memoria de mi padre Oswaldo, y al trabajo arduo de mi madre Elsa, ya que son ellos los pilares de mi vida, y que estoy segura desde el cielo mi padre siempre guía mis pasos y aquí mi madre me ayuda a seguirlos, a mis cuatro hermanos queridos: Jairo, Sindy, Dany y Brayan, que agradezco a Dios por tenerlos junto a mí, por todo el amor, y el apoyo incondicional que recibo y recibí; ya que son la razón que me impulsó a conseguir este importante objetivo.

Adriana Robles Reina

PALABRAS CLAVES:

INDICADORES DE GESTIÓN

Los indicadores de gestión son medidas utilizadas para determinar el éxito o fracaso de un período de gestión, estos pueden establecerse por objetivos estratégicos, programas, proyectos, metas, y mediante la utilización o implementación de los indicadores de gestión permite medir el desempeño de los resultados obtenidos.

Los indicadores son instrumentos de medición de variables asociados a un propósito de una institución, estos pueden diseñarse de manera cuantitativa o cualitativa, es decir constituyen el resultado de la medición, y sobre este deben tomarse las decisiones futuras.

CUADRO DE MANDO INTEGRAL

El Cuadro de Mando Integra es un sistema de gestión estratégica, propuesta por KLAPLAN y NORTON, con el objetivo primordial de manejar a una empresa durante el tiempo. Es decir mediante los indicadores de desempeño se puede observar los logros de los compromisos adquiridos al inicio. El Cuadro de Mando Integral permite a través de los objetivos estratégicos bien definidos, alinearlos o medirlos mediante los indicadores de desempeño, que se encuentren sujetos a logro de estos objetivos.

Una de las grandes ventajas del uso de esta metodología es que enlaza los objetivos a los resultados de los indicadores, y progresivamente permite hacer ajustes que lleven al cumplimiento de las metas planteadas al inicio de una gestión.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Los objetivos estratégicos son diseñados para definir el futuro de una institución, es decir son los resultados a largo plazo que se aspira lograr a través de la misión básica de

una institución, de estos depende el éxito o fracaso de un gestión política, estos deben ser medibles, razonables, claros, coherentes.

CAMPO CULTURAL

Conjunto de actividades humanas y productos con el propósito de crear, expresar, interpretar, conservar y transmitir contenidos simbólicos. El Ministerio de Cultura del Ecuador define las potestades, competencias y obligaciones del Estado en este ámbito, y establece los fundamentos de la política pública, orientada a promover, proteger la diversidad cultural.

ÍNDICE:

Introducción pág. (1)

Capítulo Uno Págs (2 a 13)

1. Análisis situacional de las herramientas que se encuentra utilizando el Ministerio de Cultura, para la evaluación de su gestión. Págs (2 a 13)

1.1 Generalidades Págs (3)

1.1.1 La institución, breve síntesis histórica Págs (4 a 6)

1.1.2 La institución y su actual modelo de gestión Págs (6 a 9)

1.2 El problema de investigación u objeto de conocimiento Págs (9 a 11)

1.3 Ubicación del objeto de estudio en el contexto Págs (11 a 13)

Capítulo Dos Págs (13 a 22)

2. Identificación de los Objetivos Estratégicos, y Metas Estratégicas del Ministerio de Cultura. Págs (13 a 18)

2.1 Plan Operativo Anual del Ministerio de Cultura. Págs (18 a 22)

Capítulo Tres Págs (22 a 33)

3. Propuesta de guía para la formulación de indicadores de gestión para el Ministerio de Cultura de acuerdo a las perspectivas del cuadro de Mando Integral. Págs (22 a 27)

3.1 Metodología de aplicación Págs (27 a 30)

3.2 Indicadores de Gestión de acuerdo a las perspectivas de cuadro de Mando Integral. Págs (30 a 33)

Conclusiones Págs (34 a 36)

CAPÍTULO UNO

1. Análisis situacional de las herramientas que se encuentra utilizando el Ministerio de Cultura, para la evaluación de su gestión.

La implementación de sistemas de evaluación de la gestión pública es uno de los factores claves de éxito para la materialización gubernamental regida por objetivos. Este es el caso de nuestro país, ya que la planificación se estructura en función de 12 grandes objetivos que conforman el Plan Nacional del Buen Vivir, el mismo que se constituye en “el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado”(Constitución, 2008:Art.280).

Es por esto que la gestión pública de las instituciones que conforman el gobierno central debe ser evaluada a fin de determinar si su capacidad en la ejecución de sus políticas, programas y proyectos coadyuvaron a la consecución de los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, ya que “su observancia es de carácter obligatorio para el sector público”(Constitución, 2008:Art 280).

El Ministerio de Cultura es un organismo que forma parte del gobierno central, así lo establece en su artículo 16 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, por tanto, se enmarca de manera obligatoria dentro de uno de los Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, el objetivo No.8 por cuanto sus políticas y metas¹ se circunscriben al fortalecimiento de la identidad cultural de la sociedad ecuatoriana en su plurinacionalidad y diversidad.

Por ello se torna pertinente empezar esta investigación identificando el rol institucional del Ministerio de Cultura y el modelo de gestión con el que viene trabajando en la ejecución de sus planes, a fin de ubicar claramente su misión y

¹ Las metas del Objetivo No.8 del Plan Nacional del Buen Vivir se enfoca en aumentar al 80% de la población indígena que habla lengua nativa al 2013, y, aumentar el 30% de los bienes patrimoniales con acceso a la ciudadanía al 2013.

objetivos institucionales, los mismos que, se deben instrumentalizar en un Plan Operativo Anual y al que debe evaluarse mediante indicadores de gestión.

1.1 Generalidades

1.1.1 La institución, breve síntesis histórica

La planificación y administración de la cultura como competencia propia del Estado se institucionaliza con la creación de la Subsecretaría de Cultura dentro del Ministerio de Educación y Cultura en el año 1981. Sin embargo, su rol como entidad rectora estuvo en constante entredicho debido a la injerencia que desde años atrás la Casa de la Cultura Ecuatoriana ejercía en las actividades relacionadas con el sector, sobre todo las artísticas y literarias.

En este contexto, los gobiernos venideros mostraron poco o ningún interés en promover y apoyar desde el gobierno central al sector de la cultura, como tampoco repararon en acciones fundamentales como el reconocimiento de una pluriculturalidad sustentada en la diversidad de etnias, comunidades y pueblos en el país, la atención a diversos colectivos que desde la sociedad ecuatoriana surgían y tomaban día con día.

A este “abandono” por parte del ejecutivo se suma un ambiente de inestabilidad política que se vivió a partir de 1999, año en el que el feriado bancario fue el detonante de constantes manifestaciones populares que regalaron aún más el interés social por el desarrollo del ámbito de la cultura.

No es sino hasta que el Econ. Rafael Correa Delgado, asuma la Presidencia Constitucional del Ecuador en enero del 2007, que el gobierno central decide darle la importancia del caso a la administración estatal de la cultura, ya que en ella identifica un pilar fundamental en la recuperación de la autoestima e identidad nacional, lastimada por casi una década de experiencias negativas en lo político, aliviada de manera esporádica por los éxitos deportivos sobre todo en los ámbitos futbolísticos.

Es así, que mediante Decreto ejecutivo No.5 del 15 de enero de 2007, el Presidente del Ecuador crea al Ministerio de Cultura como una institución con personería propia, separándola del ámbito y competencia del Ministerio de Educación, transfiriendo las responsabilidades que hasta ese entonces le correspondía a la extinta Subsecretaría de Cultura.

El Ministerio de Cultura busca promover y estimular la cultura, la creación y la formación artística. La justificación para su creación se fundamenta en el desarrollo de un pueblo, como el ecuatoriano, en el que confluyen distintas nacionalidades y etnias culturales, se nutre esencialmente del aporte de los actores culturales de una sociedad, “en orden a la conservación y desarrollo de la identidad cultural, la democratización de la cultura, el reconocimiento de la dimensión cultural del desarrollo, la planificación integrada del desarrollo cultural; la preocupación por la cuestión regional, la nueva relación con la cultura universal el fomento de las actividades e industrias culturales, la ampliación de la participación en la vida cultural, la promoción de la cooperación cultural internacional; y la afirmación nacional, reconociendo la pluralidad étno-cultural del ser humano ecuatoriano, dentro de una visión estratégica de unidad e integración de nuestro país (Ministerio de Cultura, 2010,43).

En el año 2008, mediante referéndum, se aprueba una nueva Constitución para el país, la misma que establece como uno de los deberes del Estado “el proteger el patrimonio cultural del país, así como, el fortalecer la unidad nacional en la diversidad”. (Constitución,2008: Art.3 num3 y 7). Es a partir de este punto en el que, por mandato constitucional, el Estado a través del gobierno de turno reconoce al ámbito de la cultura, como el medio para cumplir con sus deberes constitucionales y por tanto la eleva a Política de Estado, esto debido a que la Constitución en su artículo 378 establece que “el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Cultura a través del órgano competente” (Constitución, 2008; Art. 378).

El sistema nacional de cultura, tiene por finalidad el “fortalecer la identidad nacional, proteger y promover la diversidad de las manifestaciones culturales, garantizando el ejercicio pleno de los derechos culturales” (Constitución, 2008; Art. 377), y el organismo competente para ejercer su rectoría es el Ministerio de Cultura, cuya misión es la de “formular, decidir, implementar y evaluar las políticas de cultura” (Decreto Ejecutivo No. 5, 2007: 1).

El rol institucional del Ministerio de Cultura se circunscribe en torno a tres competencias fundamentales: 1) El rescate y conservación del patrimonio del Ecuador; 2) La creación y promoción de la cultura y las artes y, 3) El fomentar espacios interculturales.

Respecto al rescate y conservación del patrimonio cultural del país, el ministerio define como bien protegido a la memoria social “en alusión al carácter dinámico de la cultura y a su permanente evolución y revalorización por parte de los actores sociales agentes de la transformación política y cultural” (Proyecto de Ley de Cultura, 2010:2). Siendo la memoria social el elemento central, el régimen de protección del Patrimonial Cultural ser adaptado a la enorme diversidad de bienes materiales e inmateriales que la constituyen; por lo tanto, la política pública en materia de Patrimonio Cultural, procura la identificación de los bienes de especial relevancia y estimula el estudio y la puesta en valor de los mismos.

En cuanto a la creación y promoción de la cultura, la identidad y las artes, el Ministerio busca la creación, circulación y distribución de los bienes y servicios culturales y artísticos a fin de viabilizar la efectiva garantía del derecho de acceso a la cultura al que tienen los y las ecuatorianas, en especial en el tema de los colectivos sociales. En este ámbito, se pone en relevancia también a la producción nacional, sobre todo a la

producción audiovisual de contenido², que fomente valores y principios y conlleve a un reencuentro de la sociedad con sus orígenes.

Finalmente, el fomentar espacios interculturales conlleva la construcción de infraestructura adecuada en donde la cultura y las artes fluyan libremente sin restricción natural o humana. En este contexto, la existencia de espacios físicos en donde el artista se instruya y capacite es de vital importancia para “asegurar el ejercicio de los derechos culturales en este campo fundamental del desarrollo humano” (Proyecto de Ley de Cultura, 2010;4).

1.1.2 La institución y su actual modelo de gestión.

El Ministerio de Cultura en la actualidad, requiere de un marco legal en donde se reconozca y regule a un sistema nacional de cultura que se fortalezca en la diversidad, sin embargo, la normativa vigente que data del año 2004 no contiene estos preceptos fundamentales. Ante la ausencia de una Ley de Cultura que se encuentra acorde a la finalidad del sistema nacional, el Ministerio de Cultura se ha visto en la necesidad de estructurar directamente sus objetivos institucionales en función de las políticas del objetivo No.8 del Plan Nacional del Buen Vivir, así como en los deberes constitucionales establecidos para el sistema nacional de cultura y ciertas directrices dadas por el Ministerio Coordinador de Patrimonio a través de la agenda Sectorial.

En este contexto, el Ministerio de Cultura ha establecido cinco ejes programáticos que son:

1.”Descolonización”: Busca una gestión cultural que le apueste a una propuesta “decolonial” (Ministerio de Cultura, 2010;2), es decir al fortalecimiento de la identidad local y nacional a la consecución del Buen Vivir. Y que es señalado como un cambio radical que busca la Constitución aprobada en 2008, mediante la práctica de la

² Es tal el interés en el cine ecuatoriano que el proyecto de Ley propone un tratamiento diferente de las demás disciplinas artísticas, separando las atribuciones del Instituto Nacional de las Artes y el Instituto Nacional de Audiovisuales.

interculturalidad. La norma constitucional se desmarca de los cánones occidentales de la democracia y de los fines del Estado para introducir una democracia más radical y un objetivo del Estado que cambia totalmente el paradigma del desarrollismo occidental.

2. “Derechos Culturales”: Asegura que tanto individuos, colectivos, pueblos y nacionalidades accedan en igualdad de condiciones a ejercer sus derechos relacionados con el arte y a cultura³, y a participar en aquella que sea de su elección, en condiciones de igualdad, dignidad humana y no discriminación. Precisamente, la misión de la cultura, debe se facilitar y propiciar que los individuos ejerzan sus derechos culturales a la libre creación artística, a la producción, distribución y disfrute de bienes y servicios culturales, a la vez que se promueva la generación de espacios y tiempos para que la sociedad sea un escenario para la recreación de obras artísticas y de productos culturales, así como un espacio para su disfrute. En este ámbito, es deber del Estado realizar actividades para asegurar el ejercicio de los derechos culturales sin ninguna discriminación y con acciones afirmativas a favor de los grupos de atención prioritaria.

3. “Industria Cultura”: Incluir en la producción de las industrias de contenidos, sean estos de carácter televisivo, radial o prensa pública, y orientarlas en el marco de propuestas regionales, así como el apoyo al cine nacional. “Si bien las industrias culturales favorecen el conocimiento recíproco entre culturas, la iterculturalidad, y su diversificación de oferta están repartidas de manera desigual, lo que tiende a la subordinación de los países del Sur y a privilegiar los intereses de las empresas transnacionales” (Ministerio de Cultura, 2010:16). Las industrias culturales son trascendentales en la promoción y mantenimiento de la creatividad y la diversidad cultural, adicionalmente, contribuyen al desarrollo de la economía nacional.

4. “Nueva Identidad Ecuatoriana”: Direccionar al Estado hacia un enfoque de interculturalidad y plurinacionalidad como ejes transversales en materia de política pública cultural, y enfocado en la construcción de su memoria e interpretación histórica que en la actualidad están asociadas al poder y específicamente al poder de la

³ Estos derechos culturales se refieren básicamente a el uso y manejo de la lengua propia, a la identificación del individuo, con sus condiciones sociales al acceso y reconocimiento al patrimonio histórico tangible y valores patrimoniales de su entorno respectivamente; al reconocimiento de pautas culturales y creencias propias, así como al acceso de lugares considerados como sagrados: y, al uso de vestimenta, ciencia y tecnología ancestral.

colonización por parte de potencias extranjeras. Se valora la diversidad de culturas, la variedad de objetivos individuales de vida y reconoce la capacidad de los pueblos y nacionalidades de determinar su propio destino, que no tiene por qué ser la acumulación de activos como demostración de incremento de la felicidad de sus individuos.

5. “Re- evolución”: Re valorizar de las distintas formas de relación naturaleza – cultura que establecen las culturas y sociedades ancestrales, rescatando el significado del *Sumak Kawsay* o Buen Vivir. En este sentido la importancia de la cultura radica como un elemento que atraviesa todas las esferas de la vida social, otorgándole el carácter de sistémico e integral. En efecto, la Constitución no se limita a enunciar la interculturalidad como concepto, sino que se atreve a posicionarla como principio a lo largo de la norma constitucional del Sumak Kawsay que se constituye no sólo en una figura clave de la cosmovisión andina, sino que es el fin mismo del Estado: el coadyuvar a que las personas, en lo individual y en lo colectivo, alcancen su buen vivir (Ministerio de Cultura, 2010:2-5).

Es a partir de los anteriormente descritos que el Ministerio de Cultura orienta su gestión mediante la formulación de objetivos que se plasman en un plan operativo anual, el mismo que debe estructurarse en función de unas políticas u objetivos estratégicos que permita evaluar su gestión.

Por lo tanto, el modelo de gestión que rige en la actualidad en el Ministerio de Cultura, se basa en la gestión por resultados mediante la consecución de objetivos, que se validan y sustentan en las atribuciones y competencias que se establecen para el sistema nacional de cultura que la Constitución reconoce para garantizar la protección al patrimonio cultural del país, como uno de los deberes primordiales del Estado.

Pero ¿qué tan exitoso resulta el modelo de gestión y su planificación institucional al final del período para el que fue construido? Para contestar a esta interrogante se debe llevar a cabo una evaluación de la gestión por resultados, en donde se requieren de los instrumentos necesarios que tengan la capacidad de medir y argumentar los datos

obtenidos de dicha medición. Esos instrumentos se llaman indicadores y permiten sustentar los resultados de una evaluación a la gestión. Es por ello que a continuación se analiza su relevancia y su aporte a la gestión del Ministerio de Cultura.

1.2 El problema de investigación u objeto de conocimiento.

El problema de investigación que abarca el presente trabajo es el de la formulación de indicadores que permita medir la gestión del Ministerio de Cultura. En este marco, es fundamental conceptualizar lo que es la gestión, la definición de indicador e indicador de gestión y su utilidad.

La gestión en el ámbito de una planificación gubernamental por objetivos concibe un enfoque orientado hacia el logro de las metas planteadas en los objetivos, programas y proyectos planificados por las instituciones públicas, por cuanto, la consecución de estas metas son las que beneficiarán directamente a la población para la cual se ejecuta una política pública. En este sentido, el concepto de Ospina es valioso ya que considera que la nueva gestión pública “pone un mayor énfasis tanto en los resultados producidos por las organizaciones, más que en los insumos o procesos para conseguirlos, como, una mayor atención al punto de vista de los clientes / consumidores de los servicios producidos más que a los empleados o productores del servicio (y por tanto más énfasis en la calidad del servicio)” (Ospina, 2000:3).

Dado que la gestión pública implica actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, entonces el desempeño implica “la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos”. (Ospina, 2000: 3). El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo.

En cuanto a la conceptualización de indicador, el Departamento Nacional de Planificación de Colombia, lo define como “una representación cuantitativa (variable o relación entre variables), verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo” (DNP, 2009:4). Por otro lado, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo SENPLADES, define a un indicador como “*expresión cuantitativa o cualitativa de la realidad objeto de estudio, permite describir algún aspecto de la intervención y ayuda a valorar lo alcanzado en relación con un parámetro de referencia*” (SENPLADES, 2010: 23).

En compendio, los indicadores son medidas utilizadas para determinar el éxito de un objetivo, programa o proyecto que se propone ejecutar una institución, a fin de poder evaluar el desempeño del área mediante parámetros establecidos en relación con las metas, asimismo, observar la tendencia en un lapso durante un proceso de evaluación. Con los resultados obtenidos se pueden plantear soluciones o herramientas que contribuyan al mejoramiento o correctivos que conlleven a la consecución de la meta fijada.

Una vez conceptualizado los términos “indicador” y “gestión, se puede definir lo que es un indicador de gestión. SENPLADES lo define como “un indicador que mide la ejecución física y financiera de las distintas medidas que encuadran los programas. Los indicadores físicos se refieren a la ejecución de cada intervención y los financieros recogen los gastos realizados en el transcurso de su ejecución”. (SENPLADES, 2010: 23). En otras palabras, un indicador de gestión es una variable cuantitativa cuya finalidad es brindar información acerca del grado de cumplimiento de una meta de gestión.

La utilidad de un indicador de gestión se da en función de que permita medir el progreso hacia el logro de estas metas, actuando como una “señal de alerta” que muestra si se está trabajando en la senda correcta de acuerdo con los resultados

planificados, es decir, sirve para detectar posibles desvíos y corregirlos. Los indicadores de gestión en definitiva son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultados en la entrega de productos o servicios públicos generados por una institución.

1.3 Ubicación del objeto de estudio en el contexto.

Una vez conceptualizado lo que es y la utilidad de un indicador de gestión, es pertinente ubicar el marco adecuado para su formulación, es decir, tener en claro los requisitos con los que debe contar una institución pública (en este caso el Ministerio de Cultura) para estructurar, validar y comunicar sus indicadores de gestión.

El uso y aplicación de indicadores se relaciona estrechamente con los procesos de planeación de las entidades públicas. Esto implica que como mínimo se presente:

- 1) Una definición de objeto: El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas, es decir lo que será medido. La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la “claridad y relevancia de la meta que tiene asociada” (CEPAL, 2005: 24).
- 2) Los objetivos deben estar asociados a una iniciativa estructurada (proyecto, programa y política): Si no existe una coherencia entre los objetivos institucionales que se planifican y los programas y proyectos que se ejecutan, los indicadores de gestión son irrelevantes por cuanto lo ejecutado no corresponde a la política pública.
- 3) Que los resultados sean de interés para la organización: El indicador deberá estar focalizado y orientado a “*medir aquellos aspectos claves*”, lo cual implica la necesidad de tener claridad sobre cuáles son “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

De acuerdo a lo anterior, la formulación de indicadores no puede realizarse de manera desarticulada ni fuera de contexto. En la práctica, es indispensable que esté enmarcada en al menos un objetivo de intervención pública específica. Esto en cuanto que el indicador por si solo generan información, que de no ser analizada o contrastada con una meta o valor objetivo no sería de mayor utilidad. Asimismo, su incorporación como parte de un programa, política o proyecto específico permite identificar el éxito o fracaso, avance o retraso de dicha intervención pública, facilitando la focalización de acciones correctivas.

Junto con lo anterior el desarrollo de indicadores de gestión en una institución se justifica en la medida que éstos se insertan a lo largo de toda la organización y permiten informar sobre lo estratégico y los aspectos claves de la gestión. Sin embargo, debe considerarse que también son el soporte para evaluar lo que está pasando con los procesos y los aspectos operativos que contribuyen a los resultados finales. Es así como el proceso de construcción de indicadores de desempeño lleva de manera inherente la implementación de un sistema de control de gestión y de información para la gestión, que permita hacer el seguimiento de las metas y su cumplimiento en el conjunto de la organización.

Un requisito previo para la construcción de los indicadores y el sistema de control de gestión, es trabajar sobre las definiciones estratégicas de la institución. Lo anterior implica abordar un proceso de revisión y/o validación de misión (principalmente cuando es la primera vez que se desarrolla el sistema de indicadores), identificación de productos, objetivos y metas, cuyo cumplimiento será medido y evaluado a partir del instrumento desarrollado con los indicadores, abordar estos requisitos no implica necesariamente redefinir la misión y las definiciones estratégicas de la institución, sino plantearse los ajustes pertinentes para cumplir lo más adecuadamente con la provisión de bienes y servicios a los usuarios.

Finalmente, se debe determinar a demás, para cada indicador se debe identificar, el estado, el umbral y el rango de gestión. Los indicadores serán mecanismos útiles de

control si pueden ser comparados con valores de referencia establecidos previamente. Estos valores de referencia se definen a partir de los objetivos y las condiciones del sistema que se desea monitorear y controlar.

CAPÍTULO DOS

2. Identificar de los Objetivos Estratégicos, y Metas Estratégicas del Ministerio de Cultura.

La definición de gestión, es por lo general, sinónimo de administración, gerencia o dirección. Esto es interesante ya que la gestión es en realidad las tres cosas a la vez, es decir, administrar recursos (que implica una utilización racional de los medios de que se dispone) a la par de una conducción y combinación de los recursos bajo directrices y lineamientos que incluyen ejes programáticos, según la misión que le compete a cada institución.

Sin embargo, las ideas que contienen la misión pueden resultar demasiado globales para poder derivar directamente en uno o varios planes de gestión que la institución requiere. Cuando esto sucede, se hace indispensable la formulación de objetivos que orienten y direccionen la administración, conducción y combinación de los recursos que permita saber si la gestión institucional en realidad sirve para ejecutar su misión.

La gestión por objetivos es un estilo de gestión que es parte sustantiva de las planificaciones estratégicas y operativas. Este estilo de gestión, ayuda a las instituciones, sobre todo a las del ámbito público, por cuanto se elabora, ejecuta y evalúa a partir de los propios funcionarios y autoridades, los que, en función de las orientaciones y directivas del Ejecutivo (plasmados a través del Plan Nacional del Buen Vivir), interactúan para definir las características que tendrán sus planificaciones, estratégicas y operativas, teniendo como referente el ámbito de sus atribuciones y competencias dadas por su misión institucional; a fin de concretarla.

La definición de objetivos es una cuestión de gran importancia para cualquier empresa, debido a que unos objetivos bien definidos permiten a los directivos establecer prioridades, disponer de estándares para comparar los resultados efectivamente obtenidos, unificar esfuerzos y cohesionar criterios. El objetivo es una condición futura deseada por la organización, por ello, describe una meta hacia cuyo logro se dirigirán los esfuerzos; a este tipo de objetivos se los denomina estratégicos.

Los objetivos estratégicos son declaraciones que describen la naturaleza, el alcance, el estilo, los ideales y sueños de una organización para el mediano y largo plazo, y en conjunto configuran una definición operativa de la misión y cuyo logro permite saber si se ha avanzado. “Un objetivo estratégico es un fin deseado, clave para la organización y para la consecución de su visión. Su cumplimiento es un elemento de máxima prioridad para llevar a cabo la estrategia de la organización”. (Martínez, 2005:211).

Los objetivos estratégicos deben establecerse para todas aquellas áreas que la institución considere importantes para alcanzar su misión. Su correcta formulación es fundamental para la viabilidad y utilidad en la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación. “Establecer los objetivos de forma que reproduzcan la estrategia de la compañía es la clave para que después el Cuadro de Mando Integral (CMI) sea una herramienta de gestión enfocada a la implementación de la estrategia”. (Martínez, 2005:211).

Al hablar de objetivos estratégicos, hablamos de de dos elementos claves: de estrategia y de metas. Así, SENPLADES conceptualiza a la estrategia como el “conjunto de directrices y principios que orientan a la aplicación, en determinado territorio, sector o período, de un conjunto de intervenciones de carácter operativo” (SENPLADES, 2009: 22); mientras que define a meta como “la cuantificación de un objetivo por lograrse en un determinado período” (SENPLADES, 2009:24).

En este contexto, la estrategia representa el camino que ha de seguir la institución para lograr su misión; es decir, es el curso de acción que se traza en función de las

capacidades y recursos disponibles, requeridos o deseados. Sin embargo, la estrategia debe enfocarse en el logro o la consecución de algo real, palpable, o medible.

Es entonces cuando la meta tiene relevancia al momento de formular un objetivo. La Meta “es el valor objetivo que se desea obtener para un indicador en un período de tiempo determinado” (Martínez, 2005: 212); es así que al hablar de metas, necesariamente se habla también de indicadores, ya que como se conceptualizó anteriormente, se constituyen en medidas utilizadas para determinar el éxito de un objetivo, programa o proyecto que se propone ejecutar una institución. En general, las metas deben ser retadoras pero realizables, y deben establecerse con la periodicidad adecuada para poder corregir desviaciones antes de que sea demasiado tarde.

El proceso de fijación de metas tiene una importancia fundamental en los procesos de implantación del CMI, ya que es en este momento cuando los diferentes responsables de la institución asumen como un compromiso personal el logro de los objetivos y metas estratégicos.

Los objetivos y metas estratégicas del Ministerio de Cultura son el resultado de un consenso establecido por los actores que conforman el Sistema Nacional de Cultura⁴. Dichos objetivos y metas se despliegan a partir de los cinco ejes programáticos ya estudiados, pues en ellos se abarcan los requerimientos gubernamentales dispuestos en el Objetivo No. 8 del Plan nacional del Buen Vivir.

A continuación se identifica los cinco ejes programáticos y los objetivos y metas estratégicas del Ministerio de Cultura, a fin de realizar un breve análisis al relación directa que debe existir entre ellas.

Respecto a los ejes programáticos de la descolonización y la nueva identidad ecuatoriana, la estrategia se enfoca en que los ecuatorianos se interesen en conocer,

⁴ Según el Proyecto de Ley de Cultura, integran el Sistema Nacional de Cultura, todas las instituciones del ámbito cultural que reciben fondos públicos y los colectivos, gremios, asociaciones, organizaciones no gubernamentales y demás personas que así lo decidan.

sensibilizar y difundir acerca del patrimonio natural y cultural, es así que el Ministerio se ha trazado como objetivo estratégico “La conservación y desarrollo del patrimonio nacional” (Ministerio de Cultura, 2010:5). Dicho objetivo abarca el impulso a la memoria social que debe existir en las personas, colectivos, pueblos y nacionalidades en su “vida presente y futura a partir de su experiencia histórica y cultural” (Proyecto de Ley de Cultura, 2010:12).

Se identifica el objetivo estratégico de la descolonización y la nueva identidad ecuatoriana y sus indicadores.

Objetivo Estratégico: Conservación y desarrollo del patrimonio

Indicadores:

- Avance en al Construcción del Centro de la Memoria
- Red Nacional de Archivos y Bibliotecas implementadas
- Red Nacional de Museos implementados
- Red Nacional de Sitios Arqueológicos y Ciudades Patrimoniales implementado
- Sistema Nacional de Riesgo de la memoria y patrimonio implementado
- Inversión del Fondo de Investigación de la Memoria y el Patrimonio.

En cuanto al eje programático de los Derechos Culturales, la estrategia abarca lo referente a la “creación, mantenimiento y fortalecimiento de la institucionalidad para la gestión del sector” (Ministerio de Cultura, 2010:5), de ahí que su objetivo se enmarque en la elaboración y aprobación tanto de la Ley como del Sistema Nacional de Cultura, es decir, en el fortalecimiento del marco legal como el de gestión. Y es que los derechos culturales no tendrán vigencia si no se apoyan en una estructura legal, que permita gestionar su aplicación. “Los derechos culturales serán tutelados y promovidos por las entidades que conforman el Sistema Nacional de Cultura”. (Proyecto de la Ley de Cultura, 2010:9).

El objetivo estratégico y los indicadores relacionados a los derechos culturales se presentan a continuación:

Objetivo Estratégico: Conformación del Sistema Nacional de Cultura

Indicadores:

- Ley Orgánica de Cultura aprobada y aplicándose en un 100%
- Avance en la estructura del Sistema Nacional de Cultura
- Instituciones articuladas en el Sistema Nacional de Cultura
- Laboratorios de políticas interculturales ejecutados
- Proyectos regionales por convenios interinstitucionales de cooperación implementados
- Proyectos culturales gestionados a nivel territorial
- Sistema de prevención de riesgos en la gestión cultural operando
- Publicaciones en arte y cultura auspiciadas
- Sistema de Información de cultura operando

Respecto a la Industria Cultural como eje programático, la estrategia a implementarse, es la de “fomentar todas las manifestaciones culturales y la creatividad del país” (Ministerio de Cultura, 2010:6). En este sentido, la promoción y apoyo a las actividades culturales en el Ecuador, sobre todo a las de arte independiente, permitirá afianzar a la industria cultural y arte nacional (que no se encuentre vinculada a capital extranjero), favoreciendo de esta manera el “pluralismo y desalentando las prácticas monopólicas” (Proyecto Ley de Cultura, 2010:7).

El objetivo estratégico e indicadores que le corresponden a la industria cultural son:

Objetivo Estratégico: Promoción y fomento cultural

Indicadores:

- Prácticas artísticas reconocidas e incentivadas
- Festivales artísticos – culturales por convocatoria

- Proyectos y emprendimientos creativos apoyados
- Bienales apoyadas y fortalecidas
- Eventos culturales donde el Ministerio participa

Finalmente, en lo referente al eje programático de la Re- evolución, el Ministerio de Cultura ha formulado una estrategia con base en el “impulso y fortalecimiento al uso y acceso a espacios culturales” (Ministerio de Cultura; 2010: 7). El Estado pretende lograr en su totalidad es acceso a bienes y servicios culturales diversos, en el espacio público a fin de involucrar a todos los sectores de la sociedad, y a contribuir al libre acceso a la oferta de bienes y servicios culturales “disponible en las principales ciudades” (proyecto de Ley de Cultura, 2010:9).

El objetivo estratégico y su indicador correspondiente a la re-evolución es el siguiente:

Objetivo Estratégico: Redes y servicios públicos culturales.

Indicadores

- Centros interculturales comunitarios en construcción, adecuación o equipamiento.

2.1. Plan Operativo Anual del Ministerio de Cultura.

Definida la misión, orientación y objetivos estratégicos, se ingresa a la fase de la planificación operacional, “aclarando las políticas ambiguas, si fuere el caso, que puedan afectar el funcionamiento de la institución”(CEPAL, 2002:44). El propósito fundamental de todo ministerio debe ser lograr sus objetivos estratégicos, en el más corto plazo posible, la máxima eficiencia en el uso de los recursos que le han sido asignados, con el mejor resultado posible.

La planificación operacional corresponde a cada año, y tienen relación con la ejecución del Presupuesto, aprobado por la Asamblea Nacional. Se trata de elaborar un plan, lo más detallados que se pueda, para que quede bien claro cuál es la misión, objetivos y

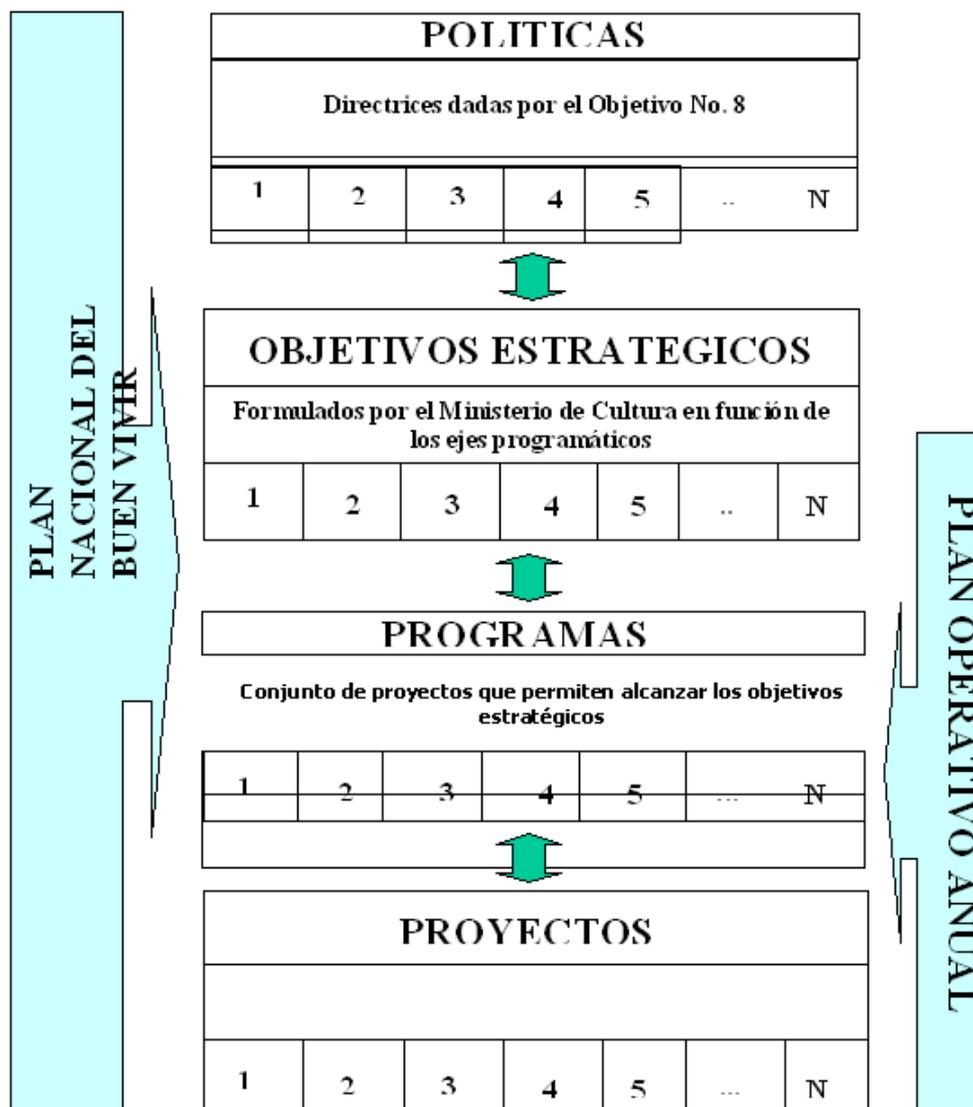
resultados operativos, que se debe alcanzar. La integración entre la misión y los objetivos estratégicos, constituye el Plan Operativo Anual.

El Plan Operativo Anual (POA) es un instrumento que facilita la operatividad de la planificación estratégica, por cuanto desagrega a los objetivos estratégicos institucionales identificados en el Plan Plurianual Institucional (PPI), en programas, proyectos y actividades, que deben ser ejecutados en el período de un año, y para lo cual, se les asigna metas e indicadores de gestión así como un presupuesto real anual. Es decir, el POA no es más, que la relación de actividades que se desarrollan a lo largo del año, las cuales concatenan los proyectos y programas con los objetivos estratégicos institucionales de la entidad.

Del cumplimiento de las metas en este nivel depende la consecución de los objetivos estratégicos institucionales y su aporte al Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV). *“Los planes operativos anuales tiene como propósito fundamental orientar la ejecución de los objetivos gubernamentales; convierten los propósitos gubernamentales en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo”*(SENPLADES, 2008:3).

El POA del Ministerio de Cultura, se estructura de programas, los mismos que a su vez se conforman de proyectos; sin embargo, para que los proyectos puedan ser incluidos en un POA, se requiere de la priorización de SENPLADES, previa calificación de la viabilidad financiera, económica y social; así lo estipula el Reglamento a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal en su artículo 24.

A continuación una representación gráfica del funcionamiento del POA, su composición y ejecución.



Autor: Adriana Robles

Los planes operativos anuales tienen como propósito fundamental orientar la ejecución de los objetivos gubernamentales, “convierten los propósitos gubernamentales en pasos claros y en objetivos y metas evaluables a corto plazo” (SENPLADES, 2008:4).

El POA del año 2010 del Ministerio de Cultura, se estructura de un total de nueve programas, que a su vez se dividen en varios proyectos. A continuación se identifica a cada programa y se lo relaciona con sus proyectos.

Programa 1: Apoyo a la Producción y circulación de bienes culturales

- Proyecto Apoyo al Circuito de Bienales del Ecuador
- Proyecto Ferias del Libro

Programa 2: Comunicación de planes y programas culturales

- Proyecto Promoción de Actividades de Alto Impacto
- Proyecto de Información y Difusión
- Proyecto de Exhibición en Salas del Ministerio de Cultura

Programa 3: Desarrollo Cultural, Integral, Regional Comunitario

- Proyectos de Desarrollo y Gestión Cultural Local Comunitaria
- Proyecto Fondo Nacional de Becas para Estudios en la Cultura
- Proyecto Sistema Nacional de Festividades y Fiestas Populares
- Proyecto de Escuela Itinerante de Gestión Cultural

Programa 4: Fondo Nacional para la Artes

- Proyecto de Sistema Nacional de Festivales
- Proyecto de Sistema Nacional de Premios
- Proyecto de Sistema Nacional de Fondos Concursables
- Proyecto de Sistema Nacional de Orquestas Sinfónicas

Programa 5: Bicentenario

- Proyecto de Caravanas del Bicentenario
- Proyecto de Conciertos del Bicentenario
- Proyecto de Alto Impacto (Compromisos Presidenciales)
- Proyectos de Fondo Editorial del Bicentenario

- Proyecto de Publicaciones Promocionales de Bicentenario
- Proyecto de Encuentros del Bicentenario

Programa 6: Fomento, Conservación, y Puesta en valor del Patrimonio.

- Proyecto Centro Nacional de la Memoria
- Proyecto Red nacional de Archivos y Bibliotecas
- Proyectos Red Nacional de Museos
- Proyecto Red Nacional de Sitios Arqueológicos y Espacios Patrimoniales
- Proyecto Sistema Nacional de Riesgo de la Memoria y del Patrimonio
- Proyecto Fondo de Investigación de la Memoria y del Patrimonio

Programa 7: Redes y Servicios Públicos Culturales

- Proyecto Red de Centros Interculturales Comunitarios

Programa 8: Promoción de la Cultura Ecuatoriana en el Exterior

- Proyecto Auspicios – Promoción Internacional de Expresiones Culturales
- Proyecto Ferias Internacionales del Libro
- Proyecto Semanas Culturales del Ecuador en el Exterior

Programa 9: Sistema Nacional de Cultura

- Proyecto Sistema de Información Cultural
- Proyecto de Convenios Interinstitucionales
- Proyecto Proceso de Integración de las Instituciones al Sistema Nacional de Cultura.

CAPÍTULO TRES

3. Propuesta de guía para la formulación de indicadores de gestión para el Ministerio de Cultura de acuerdo a las perspectivas de cuadro de Mando Integral.

Una vez identificadas las estrategias y los objetivos estratégicos que el Ministerio de Cultura, formulados a través de los programas y proyectos que estructuran su Plan Operativo Anual, es pertinente enfocarse en la gestión de los mismos.

Para ello, se propone la utilización de una herramienta llamada, Cuadro de Mando Integral, o también conocida como Balance Score Card. El Cuadro de Mando Integral es un instrumento que pertenece a la fase de control y permite establecer y monitorear los objetivos de una institución a partir de la alineación de una o varias estrategias a través de la formulación de indicadores que viabilizan la creación de valor desde varias perspectivas importantes para la organización. “El Cuadro de Mando Integral es una forma integrada, balanceada y estratégica de medir el progreso actual y suministrar la dirección futura de la compañía, que le permitirá convertir la misión en acción, por medio de un conjunto coherente de objetivos, indicadores e iniciativas agrupados en perspectivas” (Horvath & Partners, 2000:45).

Al referirse al tema de indicadores, estos deben ser de desempeño por cuanto se monitorea y controla la gestión de la estrategia a través de los objetivos estratégicos, es así que la definición de Álvaro Reynoso es la más aplicable para la presente investigación ya que conceptualiza al Cuadro de Mando Integral como “un sistema que define la medición de la ejecución de objetivos estratégicos a través de indicadores clave de desempeño” (Reynoso, 2009: 26).

Y es que los indicadores de desempeño se formulan a partir de la identificación de las acciones que se consideran “claves” para desplegar las estrategias formuladas de acuerdo a las áreas o “perspectivas” que crean valor para la organización. La gestión de la institución requiere un sistema de indicadores que faciliten la toma de decisiones y el control.⁵ El Cuadro de Mando Integral maneja cuatro perspectivas:

- La perspectiva Financiera

⁵ El sistema de indicadores debe organizarse en un cuadro de mando que recoge los principales indicadores y los presenta de un modo claro y útil, es un sistema que informa de la evolución de los parámetros fundamentales para la ejecución de la misión.

- La perspectiva del Cliente
- La perspectiva Interna
- La perspectiva de Aprendizaje

La Perspectiva Financiera, es la relacionada con la generación de recursos financieros a partir del giro del negocio o el ámbito en el que opere la organización. “Incorpora la visión de los accionistas y mide la creación de valor de la empresa. Responde a la pregunta: ¿Qué indicadores tienen que ir bien para que los esfuerzos de la empresa realmente se transformen en valor?”(Horvath & Partners, 2000:47). Dichos indicadores cuantifican y miden los resultados de las acciones públicas en función de ciertos criterios, que “*en el ámbito gubernamental normalmente comprenden tanto a la eficiencia como a la eficacia*” (CEPAL, 2005:22).

Así, el indicador de eficacia “*se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados*” (CEPAL, 2005:32), sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello; el indicador de eficiencia en cambio, si repara en ello y “*describe la relación de producción o provisión de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar este nivel de producto*” (CEPAL, 2005:32).

Esta perspectiva tiene una connotación diferente al analizar las instituciones del Estado. En el Caso del Ministerio de Cultura, la perspectiva financiera se relaciona con la obtención del presupuesto necesario para la ejecución de aquellos programas y proyectos clave para la gestión de la estrategia. Se enfoca en el segmento al que la empresa orienta su estrategia. “La perspectiva del cliente permite que las empresas equiparen sus indicadores clave sobre los clientes (satisfacción, retención, adquisición y rentabilidad) con los segmentos del mercado y clientes seleccionados” (Reynoso, 2009:32).

Aplicando a un entidad pública como el Ministerio de Cultura, la perspectiva del cliente identifica el público objetivo al que se quiere atender (usuarios del servicio), y para el

cual se han formulado programas y proyectos a fin de solucionar un problema que se categoriza como social.

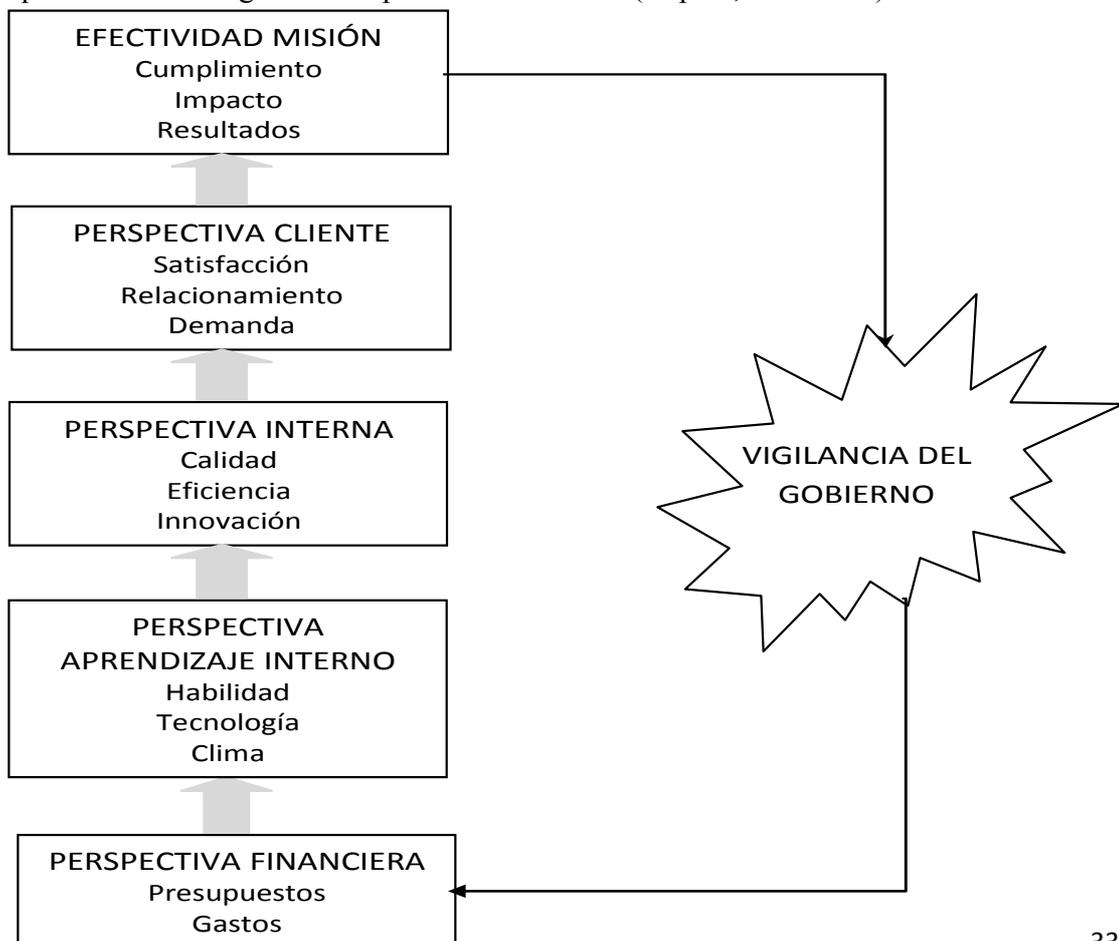
La Perspectiva Cliente, además de identificar el público objetivo, mide a través del indicador de bienestar (atención, asesoramiento técnico, rapidez, etc.) la satisfacción del cliente a fin de determinar si lo que se considera a nivel interno como un ventaja, el cliente lo percibe como valor y por tanto como incentivo a ser fiel a la marca, que aplicando el sector público, en un apoyo a la gestión gubernamental que se expresará en el voto.

La Perspectiva Interna se refiere a los procesos más críticos a la hora de conseguir los objetivos estratégicos propuestos por la institución. “Las empresas desarrollan sus objetivos e indicadores desde esta perspectiva después de haber desarrollado los objetivos e indicadores para la perspectiva financiera y del cliente” (Horvath & Partners, 2000:48). En el ámbito público esta perspectiva es similar al privado, puesto que se busca identificar aquellos procesos que permiten la consecución de la misión y por tanto son considerados como “agregadores de valor” y satisfacen las expectativas del segmento de mercado o la población objetivo a la que se le da el bien o servicio público; sin embargo, la gran diferencia que existe, respecto a esta perspectiva, en las empresas públicas y privadas, es que los procesos agregadores de valor se identifican a partir de la normativa legal que rige la misión en las primeras, mientras que, en las segundas los procesos agregadores de valor son aquellos que sustentan la rentabilidad financiera.

Finalmente, la Perspectiva del Aprendizaje Interno proporcionan los recursos (humano, tecnológico, físico, etc.) que permite que se alcancen los objetivos ambiciosos en las restantes perspectivas y son los inductores necesarios para conseguir resultados excelentes en las anteriores perspectivas. “Los inductores del crecimiento y aprendizaje provienen primordialmente de tres fuentes: los empleados, los sistemas y la equiparación de la organización. Las estrategias para una actuación superior exigirán, en general, unas inversiones importantes en personal, sistemas y procesos que

construyen capacidades para las organizaciones” (Horvath & Partners, 2000: 49). Esta perspectiva es entendida de la misma manera en la empresa pública y privada, por cuanto se basa en la utilización de activos intangibles para conseguir resultados tangibles.

La utilidad en la aplicación de las cuatro perspectivas descritas anteriormente, sobre todo en el ámbito público, se da en la medida en la que permite plantear o replantear indicadores de gestión a fin de desplegar las estrategias y cumplir con los objetivos formulados. Por esta razón, en la aplicación del Cuadro de Mando Integral en los organismos públicos debe primar la Perspectiva del Cliente, antes que cualquier otra, ya que dicha perspectiva debe entenderse como la solución a las necesidades que tiene el público objetivo al que debe atender la institución, en otras palabras, la perspectiva del cliente es la que mide el valor de la acción pública. “En una entidad no lucrativa o una administración pública, sin embargo, los objetivos financieros no son los indicadores que revelan si la agencia cumple con su misión”. (Kaplan, 2001: 147).



En virtud de lo anteriormente expuesto, el principal insumo que el Ministerio de Cultura posee para la implementación de indicadores de gestión a partir de la utilización del Cuadro de Mando Integral, son los objetivos estratégicos. Adicionalmente, se debe validar los indicadores que se han formulado para el efecto y verificar si son en efecto indicadores de gestión.

3.1 Metodología de aplicación

Partiendo de los objetivos estratégicos del Ministerio de Cultura, la implementación del Cuadro de Mando Integral debe realizarse de la siguiente manera:

- Validar las estrategias en función de la generación de valor
- Validar los objetivos estratégicos y sus metas con los recursos que actualmente cuenta el Ministerio de Cultura.
- Identificar las acciones estratégicas a ejecutar en función de las Perspectivas del Cuadro de Mando integral.
- Construir el Mapa Estratégico.

Validar las estrategias en función de la generación de valor

Las estrategias son el camino que plantea la institución pública para cumplir con su misión, sin embargo, se debe evaluar antes del despliegue de las mismas su alineación con las políticas públicas dadas a nivel gubernamental y sectorial. Solamente si las estrategias son coherentes y responden a una lógica que siguen los requerimientos del gobierno central, estas podrán generar valor y por tanto, son validas para implementar indicadores de gestión a través de un Cuadro de Mando Integral. “Las sociedades producen más valor cuando más garantizan la mayor y mejor vida de sus miembros. Desde esta perspectiva, el valor puede ser definido como la satisfacción de necesidades humanas presentes y futuras asociadas a la vida mediante el esfuerzo humano organizado” (Hintze, 2008:1).

En el caso del Ministerio de Cultura, las estrategias identificadas en el capítulo 2, si corresponden con los ejes programáticos de la Agenda Sectorial, los que a su vez apoyan la consecución de las políticas y sus metas contempladas en el Objetivo No. 8 del Plan nacional del Buen Vivir.

Validar los objetivos estratégicos y sus metas con los recursos que actualmente cuenta el Ministerio de Cultura.

Una vez validadas las estrategias, el Ministerio de Cultura debe sustentar los objetivos estratégicos planteados en función de los recursos con los que cuenta, a fin de que las metas que se hayan formulado y sean susceptibles de ser cumplidas. Si los recursos, que pueden ser estos, humanos, financieros, legales, no son lo suficientemente adecuados y por su complejidad se convierten en un obstáculo importante para la consecución de las metas, lo más saludable será replantearlas a fin de que los indicadores de gestión del Balance no se conviertan en una quimera.

El Ministerio de Cultura se ha planteado cuatro objetivos estratégicos, sin embargo, carecen de metas que cuantifiquen la consecución de los mismos, lo que se constituye en un problema de fondo, puesto que los indicadores de gestión que se levanten no tendrían un referente con el que se compare si la misión institucional se ejecutó conforme a la estrategia. Por tanto, es imprescindible que el Ministerio de Cultura formule las metas correspondientes a cada objetivo estratégico teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta actualmente o con los que debería contar.

Identificar las acciones estratégicas a ejecutar en función de las Perspectivas del Cuadro de Mando integral.

Una vez que la institución cuenta con unos objetivos estratégicos claros, concretos y medibles, capaces de describir lo que se tiene que hacer para lograr el cumplimiento de la misión en función de las estrategias, es el momento de identificar los factores críticos de éxito de acuerdo a las perspectivas que el Cuadro de Mando Integral propone. Así por

ejemplo, si se habla de la Perspectiva Financiera, un factor crítico de éxito para el Ministerio de Cultura, es la disponibilidad oportuna de recursos fiscales para la ejecución de los programas y proyectos del Plan Operativo Anual. Sin embargo, es necesario que el factor crítico de éxito se desagregue a su vez en actividades claves, pues estas permitirán levantar los indicadores de gestión pertinentes.

En este contexto, el Ministerio de Cultura debe identificar o, si fuera el caso, construir y enlazar los programas que conforman el Plan Operativo Anual con los objetivos estratégicos, pues estos serán los factores claves de éxito; para luego, a dichos programas enlazarlos con los proyectos considerados imprescindibles, ya que son estos los que hacen realidad los programas y proyectos planificados. En otras palabras, dependiendo del tipo de perspectiva, los programas son los factores claves de éxito y los proyectos son las actividades claves o estratégicas, por ello, los indicadores de gestión deben levantarse tanto a nivel de programas como de proyectos.

Pero las acciones estratégicas no deben limitarse a los programas y proyectos planificados para la consecución de los objetivos estratégicos para el logro de resultados, sino que deben construirse también para la medición continua de la gestión del talento humano que hace posible la gestión del Ministerio. De ahí que la capacitación continua, la motivación tanto en el aspecto económico como en lo personal, la estabilidad laboral y el compromiso para con lo planificado son acciones estratégicas que deben constar sobre todo en la Perspectiva de Aprendizaje, ya que de estas dependerá el éxito o fracaso en las demás perspectivas restantes.

Construir el Mapa Estratégico.

El mapa estratégico es un conglomerado de acciones interrelacionadas entre sí. “Es un conjunto de elementos, los cuales tienen un objetivo común, además estos deben trabajar juntos, debido a que están continuamente afectándose (positiva o negativamente) unos con otros sobre el tiempo”(Reynoso, 2009:45).

Para la construcción del mapa estratégico del Ministerio de Cultura, la perspectiva del cliente debe ser el resultado de las otras tres, por cuanto la satisfacción a los requerimientos culturales y artísticos de la sociedad ecuatoriana es la esencia de la misión del ministerio.

A continuación se propone un ejemplo de los lineamientos que se deberá seguir en la elaboración del mapa estratégico.

MAPA ESTRATÉGICO PROPUESTO DEL MINSITERIO DE CULTURA

Perspectivas	Resultados	Objetivos Estratégicos
Cliente	Memoria Social Ecuatoriana Revalorizada	C1 Conservación y desarrollo del patrimonio
	Industria Nacional Ecuatoriana fortalecida	C2 Promoción y fomento cultural
Interna	Institucionalidad del Sector	I1 Conformación del Sistema de Cultura
	Bienes y servicios culturales ofertados	I2 Redes y servicios públicos culturales
De Aprendizaje	Procesos internos orientados a resultados	A1 Capacitación del Personal
		A2 Crear una cultura organizacional por cumplimiento de objetivos
		A3 Sistematizar los procesos de seguimiento y control
Financiera	Disponibilidad de Recursos Presupuestarios	F1 Operar dentro del presupuesto
		F2 Asignar el presupuesto financiero estratégicamente

Autor: Adriana Robles

3.1 Indicadores de Gestión de acuerdo a las perspectivas de cuadro de Mando Integral.

El Cuadro de Mando Integral es una herramienta de control, cuyo objetivo es desplegar la estrategia en función de las metas de los objetivos estratégicos, a fin de obtener los resultados deseados. En tal virtud, se requiere de indicadores que midan el desempeño tanto de la consecución de los objetivos estratégicos como de los resultados obtenidos.

Es así que el Cuadro de Mando Integral maneja indicadores de gestión en función de las perspectivas, los mismos que son de dos tipos: los indicadores de resultados y los indicadores impulsores o Keys Performance Indicador (KPIs).

Los indicadores de resultado permiten registrar, procesar y presentar la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo. Dichos indicadores cuantifican y miden los resultados de las acciones públicas en función de ciertos criterios, que *“en el ámbito gubernamental normalmente comprenden tanto a la eficiencia como la eficacia”* (CEPAL, 2005: 22), y se usan para reportar el desempeño de la organización en la implantación de su estrategia.

Por otra parte los Indicadores Guía o Propulsores (KPIs) son aquellos que proveen indicación temprana del progreso hacia el logro de los objetivos; su propósito es generar los comportamientos adecuados para el logro de la estrategia. *“Usualmente miden lo que debe “hacerse bien” para alcanzar los objetivos. Su propósito es canalizar y direccionar esfuerzos”* (Horvath & Partners, 2000: 55).

Mientras los indicadores de resultado miden el efecto de las acciones estratégicas, los KPIs permiten predecir dicho efecto, por ello, su frecuencia de medición es a corto plazo (horas, días, semanas), no así la frecuencia de medición de los indicadores de resultado que por lo general se dan en períodos mensuales, trimestrales o semestrales.

Los KPIs son indicadores de causa, por esta razón se puede influir de manera directa en ellos, *“nos permite tomar decisiones estratégicas”* (Reynoso, 2009: 76). Así por ejemplo, si el indicador de resultado se enfoca en la disponibilidad del presupuesto fiscal asignado a los programas y proyectos del Plan Operativo Anual del Ministerio de Cultura, el KPI se concentrará en el número de veces al año que se insistió a Finanzas en la asignación del presupuesto requerido.

La construcción de los indicadores KPIs, dependen sobre todo de la identificación y documentación de los procesos que conllevan las acciones estratégicas (entradas, salidas, limitaciones legales, etc.) mientras que la formulación de los indicadores de resultados se vinculan íntimamente con la meta del objetivo estratégico que se pretende conseguir.

En este punto se torna importante identificar de qué tipo son los indicadores que se han levantado en el Ministerio de Cultura, indicadores que se mencionaron en el capítulo dos de este trabajo. Así, dichos indicadores se enfocan en el resultado que se quiere obtener con la consecución de los objetivos estratégicos, por tanto se los podría catalogar como indicadores de resultados, a pesar de que las metas no se plantean de manera cuantitativa.

Respecto a los KPIs, el Ministerio de Cultura no tiene indicador alguno, por dicha razón se propone a continuación un procedimiento para construirlos.

En primer lugar se debe analizar el objetivo estratégico y su meta, para luego, una vez comprendido, identificar las acciones estratégicas que permitirán su consecución. Al identificar las acciones estratégicas se les debe asignar:

- Un responsable plenamente identificado ya sea por cargo o puesto o nombre.
- Una fórmula de cálculo la misma que debe ser pertinente, verificable y en lo posible económica de obtener.
- Un alcance, es decir cuantificar un estándar a mantener en la acción estratégica para que ésta sea exitosa.
- Un umbral, a fin de cuantificar según la fórmula, que medida se considera como límite que no se debe tolerar o sobrepasar dependiendo del caso.
- Una línea base o situación actual de lo que se parte
- Un período fijo de medición de indicador, y
- Fuente de verificación con a que se justifica la medida obtenida del indicador.

Un KPI que contenga lo indicado anteriormente permitirá controlar de manera oportuna posibles desviaciones al momento de ejecutar las acciones estratégicas, lo que permitirá

cumplir con los indicadores de resultados que se plantean a través de la meta del objetivo estratégico, logrando así desplegar la estrategia conforme lo planificado por cada perspectiva.

Se proponen a continuación una matriz como guía para la construcción de KPIs en el Ministerio de Cultura.

MATRIZ PARA LA CONSTRUCCIÓN DE KPIs EN EL MINISTERIO DE CULTURA							
PERSPECTIVA: Identificación de la perspectiva							
OBJETIVO ESTRATÉGICO: Identificación del objetivo estratégico y su meta							
INDICADOR DE RESULTADO : Identificación del indicador							
Actividad Estratégica	Responsable	Línea Base	Período de Medición	KPIs			
Descripción de la actividad	Nombre y Cargo de Servidor Público a medir la actividad estratégica	Descripción de la situación actual de la actividad estratégica	Diaria, Semanal, Quincenal	Indicador	Medio Verificación	Alcance	Rango de Tolerancia
				Fórmula	Facturas, fotos, informes, etc	% ejecución planificada	% mínimo a ejecutarse
Descripción de la actividad	Nombre y Cargo de Servidor Público a medir la actividad estratégica	Descripción de la situación actual de la actividad estratégica	Diaria, Semanal, Quincenal	Indicador	Medio Verificación	Meta	Rango de Tolerancia
				Fórmula	Facturas, fotos, informes, etc	% ejecución planificada	% mínimo a ejecutarse

Autor: Adriana Robles

CAPÍTULO CUATRO

4. CONCLUSIONES.

El Ministerio de Cultura es una institución pública sujeta al Plan Nacional del Buen Vivir, razón por la cual sus estrategias, objetivos estratégicos y metas están alineados con las políticas gubernamentales y las directrices sectoriales.

El modelo de gestión actualmente vigente en el Ministerio de Cultura se fundamenta en cinco ejes programáticos, de los cuales nacen varias estrategias que rigen a cuatro grandes objetivos que a pesar de estar alineados, carecen de metas claras, medibles y concretas.

Por dicha la razón, el levantamiento de indicadores de gestión, sobre todo los indicadores de resultados, se tornan complejos al no contar con parámetros medibles que permitan tomar decisiones argumentadas en la certera consecución de los objetivos planteados.

En este sentido el enfoque de Cuadro de Mando Integral enriquece y fortalece los Sistemas de Control de Gestión de las entidades públicas por cuanto fomenta una visión integral, proactiva, articulada e interconectada entre los objetivos y sus metas para su consecución en la forma y magnitud prevista. Esto es posible mediante la identificación de factores de éxito clave que desagregados en acciones estratégicas posibilita la construcción de indicadores impulsores o guía de resultado (KPIs)

La importancia de la utilización del Cuadro de Mando Integral radica en la construcción de los indicadores impulsores o guía de resultado (KPIs) asociados a los indicadores de resultado, enmarcada en una perspectiva, incidiendo directamente en la ocurrencia de los resultados y manteniendo un orden y lógica que se evidencia en la construcción de los mapas estratégicos. Esto otorga la posibilidad de aplicar el concepto de Cuadro de Mando Integral en las áreas de Control Interno y en la implementación de los Sistemas de Control Interno de las entidades públicas para lograr resultados exitosos en muy corto tiempo.

Los objetivos estratégicos que se ha planteado el Ministerio de Cultura se relacionan con las perspectivas internas y del cliente; por tanto, se requiere formular objetivos estratégicos más específicos para las perspectivas de aprendizaje y financiero, por cuanto en la lógica del Cuadro de Mando Integral los objetivos estratégicos y sus indicadores de gestión de una perspectiva son las causas para la consecución de los objetivos estratégicos e indicadores de gestión de otra.

El Plan Operativo Anual (POA) del año 2010 del Ministerio de Cultura se estructura de 9 programas desagregados en varios proyectos, sin embargo, es necesario que dichos programas y proyectos se enlacen con los objetivos estratégicos planteados, a fin de implementar los indicadores de gestión del Cuadro de Mando Integral al control del POA del Ministerio.

El Cuadro de Mando Integral requiere además de la formulación de indicadores de resultado que cuantifiquen en un período determinado la consecución de los objetivos estratégicos, de la construcción de KPIs que midan en períodos más cortos de tiempo la ejecución de las acciones claves o estratégicas a fin de incidir en los resultados y en la toma de decisiones también consideradas estratégicas.

El Ministerio de Cultura requiere de la identificación de acciones clave por cada uno de sus objetivos estratégicos planteados a fin de formular indicadores de gestión a través de la herramienta de Cuadro de Mando Integral.

Finalmente, la viabilidad para la implementación de indicadores de gestión en base al Cuadro de Mando Integral para el seguimiento y evaluación de la gestión del POA del Ministerio de Cultura será posible siempre y cuando se cuente con tres elementos fundamentales: 1) un marco legal más específico que la Constitución (aprobación del proyecto de Ley de Cultura por parte de la Asamblea), el mismo que permita normar las atribuciones y competencias rectoras del ministerio respecto al sistema nacional de cultura

y el reconocimiento en la diversidad cultural del país; 2) El levantamiento de acciones estratégicas que permitan realizar una medición a los programas y proyectos del POA institucional, así como la gestión del talento humano a nivel de la Perspectiva de Aprendizaje, y, 3) el asumir un compromiso institucional desde el nivel decisor (apoyo político a la implementación de la metodología del CMI) hasta el operativo (cumplimiento de las metas planificadas).

BIBLIOGRAFÍA

- Constitución de la República del Ecuador, ^{registro oficial no. 499 del} 20 de Octubre del 2008
- Plan Nacional del Buen Vivir, Registro Oficial No. 144 del 5 de Marzo del 2010
- Decreto Ejecutivo No. 5, 15 de Enero del 2009
- Ministerio de Cultura, Proyecto de Ley de Cultura, 2010.
- Ministerio de Cultura, Mapa Estratégico, 2010
- SENPLADES, Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación, sin editorial, Quito, 2009
- Ospina, Sonia, Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso Latinoamericano, CLAD, 2000, República Dominicana.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores, Editorial Scripto Gómez y Rosales, Bogotá, 2009.
- CEPAL, Indicadores de desempeño en el sector público, Naciones Unidas, Santiago, 2005.
- Martínez, Daniel, La elaboración del plan estratégico y su implantación a través del cuadro de mando integral, Ediciones Díaz de Santos, 2005, Madrid.
- CEPAL, Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos, Naciones Unidas, 2003, Santiago.

- Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, Registro Oficial No. 589 del 4 de junio de 2002.
- SENPLADES, Instructivo Metodológico para la formulación de Planes Operativos Anuales (POA), sin editorial, 2008, Quito.