



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIPLOMADO SUPERIOR EN EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Monografía, previa para optar al Diploma Superior en Evaluación de la Gestión Pública

**LA IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL INSTITUTO
ECUATORIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y BECAS IECE**

SANDRA CÁRDENAS PALACIOS

Tutor:

EC. CARLOS RHON P.

Quito, septiembre de 2011

Yo, Sandra Cárdenas Palacios 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.

Quito, septiembre de 2011

Resumen Ejecutivo:

En toda América Latina hay experiencias del uso y aplicación de indicadores en la planificación, el seguimiento y evaluación de las administraciones públicas, por lo que Ecuador ha incursionado fuertemente en el uso de indicadores para todos los procesos de la gestión en las instituciones del sector público con el afán de transparentarla y ofrecer una mejor rendición de cuentas.

El estudio y el uso de Indicadores en las Administraciones Públicas son indispensables para mejorar la eficiencia y eficacia, así como para mejorar el entendimiento en la rendición de cuentas sobre el desempeño.

Los indicadores son una combinación de técnica y política, que adecuadamente entendida y aplicada sirve para la evaluación y la medición del desempeño en la gestión pública del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas IECE. Esta tarea emprendida debe ser completada con el mejor conocimiento de las definiciones, la formulación y la interpretación de los resultados que de la aplicación de indicadores refleje. El uso de indicadores es parte de un complejo sistema de medición y evaluación que requiere el apoyo de todos los involucrados, debido a la utilidad de la información generada para el mejoramiento de la administración del IECE.

ÍNDICE

	PÁGINA
RESUMEN EJECUTIVO	3
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I	
ASPECTOS NORMATIVOS	
1.1. IECE NORMATIVA	6
1.2. IECE MISIÓN	7
1.3. IECE VISIÓN	7
1.4. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	7
1.5. OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
1.6. CRÉDITO EDUCATIVO Y BECAS	9
1.7. PLAN ESTRATÉGICO Y PLAN OPERATIVO	11
CAPÍTULO II	
DEFINICIONES	
2.1. ¿QUÉ SON LOS INDICADORES?	13
2.2. FORMULACIÓN DE INDICADORES	15
2.3. TIPOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO	17
2.4. EVALUACIÓN	18
2.5. SELECCIÓN DE INDICADORES	19
2.6. REDACCIÓN DE INDICADORES	20
CAPÍTULO III	
FORMULACIÓN DE INDICADORES	
3.1. FORMULACIÓN DE INDICADORES EN EL IECE	24
3.2. INTEGRACIÓN DE INDICADORES	28
3.3. DIFICULTADES	29
CONCLUSIONES	30
RECOMENDACIONES	32
BIBLIOGRAFÍA	34

INTRODUCCIÓN

La formulación de Indicadores es uno de los pilares fundamentales para la toma de decisiones en la Administración Pública. La creciente necesidad de mejorar la eficiencia y la eficacia, así como consolidar la rendición de cuentas del desempeño de las instituciones públicas obliga al uso de indicadores. Este documento revisa los aspectos conceptuales de la formulación de indicadores, repasando también las bondades de su uso, así como las posibles dificultades tanto en la formulación como en la aplicación, dentro de las evaluaciones específicas a la Administración del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas -IECE-.

En el desarrollo de este documento se analiza algunos ejemplos de indicadores usados en el IECE.

Los indicadores se han convertido en herramientas poderosas en el proceso de planificación, monitoreo y evaluación en la gestión de las Administraciones Públicas, por lo que la toma de decisiones enmarcadas en el plan estratégico de la Institución y los planes operativos anuales, tienen un aporte fundamental de los indicadores que son útiles para conocer en que medida se han alcanzado las metas propuestas, siempre que estos estén correctamente formulados, aspecto en el que encontramos deficiencias. ¿Cuál es la importancia de formular indicadores adecuados además de otros medios de verificación registrados en el Plan Estratégico del IECE?

La sencillez de la lectura propende a ser un apoyo en la capacitación y promoción del uso de indicadores de desempeño a fin de que esta herramienta tan útil sea adecuadamente manejada en la planificación, seguimiento y evaluación de la política pública del Crédito Educativo, con la finalidad de mejorar la información a obtenerse con la aplicación de indicadores en las evaluaciones de desempeño de la institución.

**IMPORTANCIA DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO
EN EL INSTITUTO ECUATORIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y BECAS
-IECE-**

CAPÍTULO 1

ASPECTOS NORMATIVOS

El Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas es parte de la Administración Pública, como lo establece la Constitución Política del Ecuador, razón por lo que debe enmarcarse en las disposiciones que ella emana. En el presente capítulo detallamos la normativa que rige al IECE así como su función específica dentro de la sociedad ecuatoriana.

1.1 IECE - NORMATIVA

EL INSTITUTO ECUATORIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y BECAS -IECE-, es una entidad pública creada el 26 de abril de 1971 por el Dr. José María Velasco Ibarra, Presidente Constitucional, mediante decreto No. 601, publicado en el Registro Oficial No. 212 del mismo año, sin embargo el 7 de noviembre de 1971 se publica en el Registro Oficial No.182, la reforma al decreto No. 601 dotándole al IECE de una nueva estructura y de mayor financiamiento. El IECE inicia sus operaciones en marzo de 1973. Posteriormente, el 30 de septiembre de 2003, en el Registro Oficial No. 180, que incluye el Decreto Ejecutivo No. 867 del Presidente Lucio Gutiérrez Borbúa: “Declárase al crédito educativo como política de Estado, garantizando de esta manera la permanencia y fortalecimiento de la institución, así como su autonomía y ámbito de acción”.

Durante estos años se han firmado varios decretos que aseguran su financiamiento, se han realizado reformas a la Ley Constitutiva y se han aprobado varios reglamentos para adecuar su funcionamiento a las necesidades cambiantes de la población estudiantil ecuatoriana.

Al ser una institución financiera pública pretende elevar la calidad de vida de los ecuatorianos a través de la concesión de créditos para financiar estudios y administrar la concesión de becas.

1.2 IECE - Misión

El IECE contribuye al desarrollo nacional mediante la generación de productos, servicios financieros y programas de becas; orientados a facilitar el acceso de ecuatorianas y ecuatorianos al conocimiento científico y tecnológico que permitan elevar su aporte al mejoramiento de la competitividad de los sectores productivos del país.

1.3 IECE -Visión

El IECE, será el promotor financiero de la educación en Ecuador, maximizando el número de créditos educativos y becas e incrementando las oportunidades de cooperación internacional con el propósito de alcanzar el desarrollo del talento humano ecuatoriano. Sus procesos operativos se caracterizarán por el empleo de tecnología de última generación y la productividad, en los que predominan el interés social y la participación del recurso humano de altamente calificado.

1.4 IECE - Objetivos Estratégicos

- Promover la admisión, permanencia y culminación de estudios, de los ecuatorianos a los diferentes niveles de educación en el país y en el exterior a través de la concesión del crédito educativo y becas.
- Mejorar continuamente la administración del IECE, para optimizar y entregar servicios de calidad.
- Mejorar la administración de cartera para disminuir la morosidad.
- Fortalecer la estructura económica-financiera de la entidad y generar nuevas fuentes de financiamiento para los productos del IECE.

- Fortalecer y actualizar las tecnologías de información institucional, logrando el enlace tecnológico a nivel nacional y brindando tecnología de punta a los usuarios.
- Incrementar al 2013, la concesión del crédito educativo en un 50% respecto al monto y en el 20% en cuanto al número operaciones, tomando como línea base el crédito otorgado en el año 2009.

Estos objetivos planteados por las Autoridades del IECE, que son los que define le futuro del negocio, aunque se debe aclarar qué, cómo y cuándo se va a lograr lo planteado, por lo que estimamos que deben ser reformulados, aunque este no es el tema principal de esta investigación.

1.5 IECE - Objetivos Específicos

- Mantener y ampliar la cobertura de los servicios a todas las provincias.
- Fortalecer las áreas prioritarias definidas por SENPLADES a nivel nacional.
- Incrementar el número de becas nacionales que administra y ejecuta el IECE a nivel nacional.
- Incrementar la oferta de becas internacionales.
- Contar con una estructura orgánica y normatividad actualizada.
- Implementar un Plan de Capacitación adecuado a las necesidades institucionales.
- Contar con instrumentos de planificación para la gestión institucional.
- Incorporar a la administración integral de riesgos a la Entidad.
- Generar mecanismos de comunicación intra e inter institucional que permitan el posicionamiento de los productos que oferta el IECE.
- Establecer alianzas estratégicas que permitan el fortalecimiento institucional.
- Contar con mecanismos eficientes para una mejor recuperación de la cartera.
- Gestionar permanentemente ante las entidades que proveen al IECE para lograr oportunamente los recursos financieros.
- Conseguir nuevas fuentes de financiamiento.

- Contar con sistemas integrados acorde a la nueva tecnología.
- Proveer a la institución el parque informático suficiente.

Los objetivos específicos deben ser medibles y cuantificables, es evidente que hay una mala formulación en estos objetivos; se están realizando los esfuerzos necesarios para mejorar esta parte del Plan Estratégico del IECE.

1.6 DEFINICIONES DE CRÉDITO EDUCATIVO Y BECAS

1.6.1 Crédito educativo es un préstamo que se concede a ecuatorianos y ecuatorianas de capacidad intelectual suficiente, que no posean recursos económicos, a fin de que dispongan de medios para la financiación parcial o total de su educación en áreas profesionales, disciplinas científicas, tecnológicas y en cursos de capacitación en el país o en el exterior.

1.6.2 Becas son apoyos económicos no reembolsables que se otorgan a ecuatorianos y ecuatorianas de capacidad académica comprobada y de limitados recursos económicos, para que realicen estudios en el país y en el exterior, contribuyendo así a la formación del talento humano ecuatoriano, en los diferentes niveles académicos, los fondos provienen del presupuesto nacional del estado y de entidades públicas y privadas de Ecuador; y de gobiernos de países amigos y organismos internacionales.

El IECE es una Institución que pertenece a la Administración Pública ecuatoriana cuyos objetivos están establecidos en la Constitución, los Planes Estratégicos, en los Planes Operativos Anuales y en el Plan Nacional del Buen Vivir, elaborado por la Secretaría Nacional de Planificación del Desarrollo.

En el caso de la **Constitución de la República** en el “Capítulo segundo: Políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana.

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

1. *Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.*

2. *Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.*

3. *El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.*

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.” (Constitución Política de la República del Ecuador. 2008).

Las políticas públicas, como el Crédito Educativo, además de servir a mejorar en la calidad de vida de los ecuatorianos deben ser evaluadas y controladas, es aquí donde juegan un papel muy importante los indicadores.

En la Sección segunda: Administración pública el “Art. 227.- *La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”.*

Es otro ejemplo de cómo el IECE, como ente parte de la Administración Pública debe ajustar su administración al mandato de la Constitución.

De igual manera en el Capítulo tercero: Función Ejecutiva.- Sección primera: Organización y funciones en el “Art. 141.- *La Presidenta o Presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva, es el Jefe del Estado y de Gobierno y responsable de la administración pública. La Función Ejecutiva esta integrada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Estado y los demás organismos e instituciones necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución evaluación de las políticas públicas nacionales y planes que se creen para ejecutarlas*”.

En la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información LOTAIP, obliga a las instituciones públicas a transparentar la información e incluso en el literal m, establece la obligatoriedad de informar sobre los mecanismos de rendición de cuentas y los indicadores de desempeño.

Con estos antecedentes, vamos a realizar una breve revisión de los lineamientos de la Administración del IECE.

1.7. PLAN ESTRATÉGICO Y PLANES OPERATIVOS

En la presentación del Plan Estratégico Institucional del IECE 2009 - 2013, se hace referencia la necesidad de que sea participativo y fomentar la implementación, monitoreo y evaluación de PEI. Debido al desarrollo y cambios en las diferentes instituciones que conforman la administración pública ecuatoriana, este Plan Estratégico es ajustado en función de las nuevas obligaciones que debe cumplir por mandato Presidencial año tras año, dependiendo en gran medida de la asignación de recursos para programas específicos.

Con el fin de enmarcar este estudio referente a la Formulación de Indicadores de Desempeño en le IECE, tomo como referencia el PEI, que en la página 11 establece como fin: “Apoyar a la formación del talento humano” y como indicador el siguiente: “después del año 2013 el país cuenta con

aproximadamente 45.000 profesionales de alta calidad y se contribuye al incremento del índice de desarrollo humano en un 0,02%”

A partir de este ejemplo se hace necesario además de la definición de indicador conocer los tipos de indicadores y algunos de los aspectos a considerarse para su formulación así como su uso en la evaluación de los objetivos planteados.

Sin centrarse en la definición de los objetivos, sino mas bien recordar que la formulación de los objetivos son las intenciones, propósitos o aspiraciones de una institución, a través de una acción o una política pública, y su definición va de acuerdo con la cadena de valor que es correspondiente al proceso, del que va a generarse resultados o productos que satisfagan el interés de esa institución.

Los indicadores, en la correcta combinación de técnica y política, ayudan a determinar el cumplimiento de los tiempos y de las responsabilidades, y servirán de base para la toma de decisiones políticas y presupuestarias, como retroalimentación de los procesos propios de la institución.

La Planificación, el seguimiento y la evaluación de las gestiones públicas, son parte fundamental de la administración del Estado. La eficiencia y la eficacia deben ser evaluados constantemente, con el fin de optimizar el uso de los recursos, sobre todo conocer el avance en la obtención de las metas y el cumplimiento de los objetivos. Los indicadores de desempeño vinculados a la planificación estratégica son una herramienta vital para impulsar la implementación de sistemas de control y evaluación y sobre todo mejorar los mecanismos de rendición de cuentas, las responsabilización de los administradores y como una parte fundamental del proceso de gobernabilidad en el mantenimiento y fortalecimiento de la democracia a través de la participación ciudadana, pues es la ciudadanía es la que finalmente va a evaluar los bienes y servicios recibidos, si son de calidad, si han sido suficientes; y, si estos bienes y servicios han sido oportunos.

La planificación, el seguimiento y la evaluación en general en Ecuador, aún no son parte de los sistemas de administración pública, por lo que la formulación de indicadores, su aplicación y la presentación de sus resultados no están muy difundidos, aún se asocia a la evaluación con el concepto de castigo y de no reconocimiento a las verdaderas capacidades de los funcionarios públicos, tampoco se asocia a la objetividad para medir la producción de bienes y servicios a través de la aplicación de una política pública.

CAPITULO 2

DEFINICIONES

A continuación algunas definiciones importantes, que forman parte del marco conceptual sobre el cual se basa este estudio y que aportan claridad a la problemática respecto a la formulación de indicadores de Desempeño en el IECE.

2.1.- ¿QUÉ SON LOS INDICADORES?

Los indicadores son según el Departamento Nacional de Planeación *“una representación cuantitativa que sirve para medir un cambio de una o varias variables, comparadas con otras. Sirven para valorar el resultado medido y para estimar el logro de las políticas, programas y proyectos. Un buen indicador debe ser claro, relevante con el objeto de la medición y debe proporcionarse periódicamente”* (Departamento Nacional de Planeación, Guía General para elaborar Indicadores. Bogotá. 2003)

Según la Real Academia Española de la Lengua, Indicar es mostrar o significar algo con indicios y señales, y Desempeño es la acción y efecto de desempeñar o desempeñarse; Cumplir las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio; ejercerlos; Actuar, trabajar, dedicarse a una actividad (<http://buscon.rae.es/>).

Podemos entonces entender que un indicador de desempeño no es otra cosa que la manera de mostrar la manera de actuar, de cumplir con las obligaciones específicas.

Indicador *“Es una representación cuantitativa 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”* (Departamento Nacional de Planeación, Guía Metodológica para formulación de indicadores. Bogotá 2009).

Un indicador sirve para ayudar a determinar el estado del cumplimiento de objetivos y también para calificar el avance de ese objetivo.

“Los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública.

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 efecto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya a la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés” (ILPES, ONU, CEPAL, Indicadores de Desempeño en el Sector Público, 2005).

Los indicadores permiten hacer el seguimiento del avance hacia el objetivo, podrían ayudar en el descubrimiento de corrupción, el incumplimiento de metas y determinar las razones para ello.

Los indicadores deben determinar técnicamente la asignación de los presupuestos y son muy útiles en la toma de decisiones sobre cuales son las acciones más eficientes y cuales no, en la planificación realizada, aumentando

la transparencia en los resultados. Los indicadores también nos permiten conocer de mejor manera la realidad del problema en relación con la planificación y si el resultado obtenido es el esperado, si seguir con la planificación o en el caso contrario modificar, ajustar, cambiar y hasta detener la intervención o la aplicación de la política pública, por lo que es muy importante que el indicador este bien formulado, pues lo que se quiere es aproximarse a alcanzar la meta y no alejarse completamente de ella.

Los indicadores deben contar para su formulación con información precisa y suficiente, que es la que debe contener el objetivo, el modo en que va a ser medido el objetivo, el periodo de tiempo en el que debe medirse y quienes van a realizar esta medición, pues hay que comparar los indicadores con las metas propuestas.

Una vez que se ha identificado el objetivo en este caso es el de: Apoyar la formación del talento humano, deben formularse los indicadores que nos ayudarán a medir si la aplicación de la política pública del crédito educativo está o no contribuyendo a la formación del talento humano.

2.2. FORMULACIÓN DE INDICADORES

Se debe identificar el objetivo que debe ser medido con el indicador, empezando por determinar dentro de la política pública el aspecto específico que nos interesa evaluar.

La formulación de los indicadores es la parte fundamental de la planificación institucional, pues depende del modo en que estén formulados el resultado que arrojen. Los objetivos claros deben proveer de conceptos precisos, los que serán utilizados para medir el logro de metas o la obtención de resultados a través del uso de indicadores.

Para la formulación de indicadores se usan variables, estas deben tener un significado propio, y de la adecuada combinación de ellas se generan los indicadores. El diseño de los indicadores depende de las variables que se van

a priorizar y tomando en cuenta el programa que se quiere evaluar, deberán entonces usar las medidas de ponderación aptos para dejar ver información relevante, que permitirá que los ciudadanos interactúen con las entidades publicas, conociendo los resultados y las limitaciones que estas han encontrado en su gestión.

Los indicadores permiten también conocer también la ejecución de los presupuestos, la priorización del uso de los recursos. El uso de indicadores adecuados permite estar al tanto del logro de los resultados, y democráticamente legitimarlos. Asimismo si los indicadores están mal formulados, la percepción de los resultados puede ser errónea y hasta negativa de la aplicación de una política pública.

Los indicadores tienen funciones descriptivas que aportan con información sobre el programa y valorativa que adiciona un juicio de valor, como por ejemplo: número de créditos educativos entregados y número de créditos educativos entregados a estudiantes del quintil 3 de pobreza. En el primer caso solo la información de los productos y servicios entregados, en algunos casos podrían incluirse los insumos utilizados y en el segundo ya se hace referencia al objetivo y al cumplimiento del mismo, se pueden completar con el nivel de satisfacción, la oportunidad de la entrega de los productos y servicios y el desempeño de la institución. Los indicadores descriptivos son mas útiles en la rendición de cuentas, en cambio los valorativos ayudan al mejoramiento de la gestión y facilitan la toma de decisiones.

La formulación de los indicadores se realiza a partir de los objetivos que deben hacerse el seguimiento, se derivan de ellos, sin embargo la tarea puede no ser fácil por los costos de su aplicación y por lo complicado que puede resultar el obtener la información para la medición, sin embargo pueden elaborarse algunos indicadores alternativos que puedan servir para la medición base para la evaluación necesaria sobre el avance en el cumplimiento de los objetivos.

La información que vaya a arrojar la medición con el uso de indicadores debe ser tan clara que no debe dejar duda sobre la veracidad de los resultados, por

ejemplo la calidad de vida o la seguridad no se pueden conceptualizar operativamente, por la dificultad de aislar los factores externos que podrían afectar en la medición.

Los indicadores deben ser confiables, los resultados que arrojen pueden ser comprobados por cualquier persona y deben poder manifestar los cambios de las variables en el tiempo de aplicación de la política pública o del tiempo de la medición con el indicador propuesto.

En la formulación e indicadores se deben establecer previamente ciertos pasos a seguir y contar con elementos suficientes para que el indicador sea efectivo a la hora de aplicar la medición.

2.3. TIPOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO

Debemos conocer de qué tipo es el indicador que vamos a usar, de acuerdo al objetivo y es aquí donde empiezan las dificultades en la formulación de los indicadores, pues depende del tipo de evaluación que se desea operativizar y delimitarla.

Los indicadores pueden ser de varios tipos según la temporalidad es decir de corto, mediano o largo plazo o pueden centrarse en las causas por lo que se realizó la intervención.

Indicador de formulación: “permite medir la calidad del diseño o formulación de una política, programa o proyecto” (Departamento Nacional de Planeación, Guía Metodológica para formulación de indicadores. Bogotá 2009).

Indicador de Producto: cuantifica los bienes o servicios producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, “Permite medir los bienes o servicios directamente provistos por una política programa o proyecto” (Departamento Nacional de Planeación, Guía Metodológica para formulación de indicadores. Bogotá 2009).

Indicador de Proceso: “mide el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes o servicios” (Metodología para la formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación. Secretaria distrital de desarrollo Económico. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogota)

Indicador de resultado: “Permite medir los efectos inmediatos a corto plazo generados por los productos de una política o programa o proyecto sobre la población directamente afectada” (Departamento Nacional de Planeación, Guía Metodológica para formulación de indicadores. Bogotá 2009).

2.4. EVALUACIÓN

La evaluación, que es otro de los mandatos de la Constitución, debe realizarse a todos los aspectos de la Administración Pública, puede hacerse a la política pública, a un programa de esa política pública, a los resultados o al desempeño individual, o sea el objeto de la evaluación puede que tenga un determinado propósito como obtener cierta información para la toma de decisiones, para el perfeccionamiento de la aplicación de ese programa o podría ser que la evaluación planteada sea en todos los aspectos es decir conocer la eficacia y eficiencia de la aplicación y para conocer el desempeño y también para la toma de decisiones respecto al conjunto de la información obtenida. Para la evaluación es indispensable contar con indicadores claros y precisos.

Las evaluaciones siempre van a tener actores internos y externos es decir puede hacerse con personal interno o con personal contratado para el efecto, pero siempre deberá tomarse en cuenta la rendición de cuentas no solo a las autoridades sino a los usuarios, a los mandantes.

La evaluación usando indicadores de desempeño, son la parte mas importante en la gobernabilidad de los países. Los Indicadores de desempeño: “*permiten medir los procesos acciones y operaciones adelantados dentro de la etapa de implementación de una política, programa o proyecto*” (Metodología para la

formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación. Secretaria distrital de desarrollo Económico. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogota. 2007); *“cuantifica los recursos físicos humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas dentro de la etapa de implementación”* (Guía Metodológica para la formulario de indicadores. Departamento Nacional de Planeación. Bogota. 2009).

2.5. SELECCIÓN DE INDICADORES

En la selección de los indicadores, y la posterior elección de los más adecuados utiliza varias metodologías, una de las más difundidas es la metodología CREMA, desarrollada por el Banco Mundial:

- C Claro: preciso e inequívoco, entendible
- R Relevante: apropiado en el tema en cuestión, oportuno
- E Económico: Disponible a un costo razonable
- M Medible: Abierto a validación independiente
- A Adecuado: Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño, para medir.

Se pueden usar más criterios para validar los indicadores como la pertinencia es decir referirse a lo esencial en el cumplimiento de los objetivos. Que la información que se vaya a presentar sea homogénea, que la unidad del producto sea equivalente a los recursos que se consumen, que se pueda medir su costo. Es importante que los indicadores sean independientes, que no se vean afectados por factores externos, como la situación general del país. Que sea oportuno, que sea generado en el momento en que la medición lo requiere y no antes o después en el proceso de producción de un bien o un servicio.

Los indicadores pueden ser presentados con números o de manera cuantitativa o con palabras de manera descriptiva, siempre comparándolas situaciones presentes con la situación inicial dentro de las metas y los objetivos propuestos. Los indicadores cuantitativos establecen un rango de la variable

en números, porcentaje, promedio. En cambio las cualitativas describen las variables dentro de los rangos de medición establecidos.

El número de los indicadores a utilizar depende de la cantidad de recursos humanos y económicos para su uso, pero siempre se debe considerar la calidad de la información que nos van a proporcionar para la medición.

Los indicadores de desempeño sirven para medir los procesos y las acciones, van a ayudar a medir lo que la administración ha logrado o a intervenido en la implementación de la política pública. El indicador mide, y los indicadores de desempeño miden el impacto de la intervención realizada.

No solo se trata de medir por medir, se trata de medir lo producido en términos de calidad, no solo se va a medir la cantidad sino sobre todo la calidad de los bienes y servicios producidos y entregados a la población, los indicadores deberán proveer de información que sirva para comparar de manera objetiva entre quienes producen los mismos bienes y servicios y en otros casos, si lo que se está produciendo justifica la aplicación de la política pública. Los niveles de la aplicación y uso de los instrumentos como los indicadores de gestión mayormente se aplican a los servicios públicos.

Las unidades de medida que usan los indicadores van en relación con los objetivos a medir y debe mostrar lo que se quiere medir en forma precisa, entregando información importante, para lo que debemos contar con información que pueda ser validada estableciendo los períodos de tiempo en los que se monitorea y se mide.

2.6. REDACCIÓN DE INDICADORES

Al redactar un indicador la estructura debe conservarse relacionada al objetivo, y debe contener el objeto que va a ser cuantificado y la situación que se quiere alcanzar, y que la información que nos va a proveer sea adecuada para que la medición sea más exacta, solo con el adecuado conocimiento del problema y

de las soluciones que se están planteando, los indicadores serán correctamente propuestos.

Los indicadores deben tener una hoja de vida con el fin de contar con la información que sirvió de base para su formulación y que además ayuda a mantener la memoria institucional. Esta hoja de vida del indicador contiene importante información como por ejemplo las variables, las unidades que se usan en su formulación y la unidad en la que el indicador presentará los resultados. Es muy importante como parte de esta hoja de vida del indicador la definición de qué y cómo mide, si hay indicadores que pueden integrarlo y también si se estableció que se pudieran encontrar limitaciones o complicaciones en la aplicación de la medida.

Tan importante es la hoja de vida del indicador, pues la información que contiene es la información de la institución como los productos y servicios que ofrece y cuales son los objetivos a ser evaluados, determina los ámbitos del desempeño que preferentemente se van a tomar en cuenta en la evaluación, establece las responsabilidades y los responsables y los niveles de la evaluación, en el caso de haber referentes para comparar, estos se registrarán en la hoja de vida del indicador, se registra también como se establecieron las formulas de medición, todos los antecedentes con los que se cuenta de base para el inicio de la evaluación, la manera en la que se validará la información que los indicadores arrojen como resultados y la manera de analizar los resultados, y la manera en la que esta información va a ser presentada tanto a la organización como a los usuarios.

Un ejemplo de la información que debe constar en la hoja de vida de un indicador para el IECE, es el siguiente:

PROGRAMA: Concesión de crédito educativo (se deberá tomar una parte específica del programa, por ejemplo concesión de crédito educativo para realizar estudios de postgrado en Japón)

- determinar la información que de necesita para la formulación del indicador

- contar con información histórica
- contar con información respecto a lo que se estima producir para el presente periodo
- contar con una meta a mediano plazo
- ¿a quién le va a servir la información?
- ¿para qué va a servir la información que arroje el indicador?
- ¿qué utilidad tendrá el uso de la información obtenida?
- ¿a quién va a beneficiar el uso de la información?
- ¿presupuestariamente es posible obtener la información?
- ¿se puede con la información mejorar el programa?
- ¿quién es el encargado de la medición de indicadores?
- ¿quiénes son los involucrados en la medición?
- ¿en dónde se obtendrá la información?
- ¿el seguimiento y la evaluación quién la va a realizar?
- ¿en el caso de ser negativa la información a quién se debe reportar?
- ¿qué acciones se tomarán en el caso de ser negativa la información encontrada?
- Especificar los medios de verificación.

Toda esta información debe ser relevante, no solo lo que se pueda medir sino lo que se debe medir.

Sin embargo es necesario contar con información previa referente al problema o dificultad que se quiere resolver, las raíces o los hechos que genera este problema y los riesgos que ocasiona este problema.

Volviendo al ejemplo, asumimos como un problema existente en el IECE la imposibilidad de conceder crédito educativo a estudiantes ecuatorianos que desean realizar sus estudios de postgrado en Japón, lo que debemos determinar si la no concesión de esos créditos, son simplemente cuestiones financieras internas, o quizá de la falta de personal especializado en traducciones, o que los estudiantes ecuatorianos no acceden a las universidades japonesas, o la dificultad en el idioma, o una combinación de todas o de algunas de estas variables.

Si la información que arroje el indicador en positivo o negativo va a coadyuvar para que los estudiantes ecuatorianos realicen sus estudios de postgrado en Japón, en el caso contrario se deberá enfocar el problema de manera que sea posible mejorar el programa y cuales serían los recursos a utilizarse para mejorarlo, es decir volver a empezar para contar con un indicador cuya información sea relevante para mejorar el programa o para detenerlo.

La redacción del indicador contiene como su estructura básica: *“En primer lugar debe ir el objeto a cuantificar, descrito por un sujeto, y posteriormente la condición deseada, definida a través de un verbo en participio que denote la característica deseada del sujeto....”* (Departamento Nacional de Planeación, 2009: 13).

Formulación del Indicador

1. Se toma(A) el verbo y (B) el sujeto del objetivo

Construir 35 Kilómetros de red vial nacional

A

B

2. Se invierte el orden y el verbo se conjuga en participio

Kilómetros de red nacional + construidos

B

A

3. Se incluyen elementos de la fase descriptiva del objetivo que den cuenta de la localización, periodo de tiempo o incluso el nombre específico de la intervención pública asociada.

Kilómetros de red vial nacional + construidos + en Santander

4. No se debe incluir elementos cuantitativos del objetivo ya que estos únicamente sirven como referencia para identificar la meta o el valor objetivo del indicador en el tiempo.

~~35~~ kilómetros de red vial nacional construidos en Santander

(Departamento Nacional de Planeación, 2209: 15)

CAPÍTULO 3

FORMULACIÓN DE INDICADORES

Una vez que se ha repasado sobre la importancia del IECE, sobre la función que esta institución realiza a favor de la sociedad educativa ecuatoriana y conocer las definiciones en las que se asienta la importancia del uso de indicadores en la administración pública, en este capítulo nos centramos en la formulación de indicadores de desempeño para e IECE.

3.1. FORMULACIÓN DE INDICADORES EN EL IECE

La Constitución Política del Ecuador, el Plan Nacional de Buen Vivir, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información mandan realizar tanto la planificación como la evaluación, aspectos en los que los indicadores son el mecanismo adecuado para realizar la medición en el cumplimiento de los objetivos. Los indicadores y su formulación son de vital importancia para la verificación en el cumplimiento de las metas tanto del Gobierno central como de las diferentes Administraciones y específicamente del IECE.

No deben descuidarse los métodos de recolección y actualización de la información. En base a esto los indicadores deben generar información, cada cierto tiempo, que como su nombre lo dice nos indique los avances de modo que sea posible cuantificarlos, puede ser de éxito o fracaso de la aplicación de la política pública, como es el caso del Crédito Educativo.

En el Plan Estratégico Institucional del IECE 2009 – 2013, como había mencionado anteriormente, en el Resumen Narrativo se establece como fin “Apoyar a la formación del Talento Humano” y como Indicadores “Después del 2013 el país cuenta con aproximadamente 45000 profesionales de alta calidad y se contribuye al incremento del índice de desarrollo humano en un 0.02%”

Los Objetivos estratégicos del mismo documento señalan:

“Promover la admisión, permanencia y culminación de estudios de los ecuatorianos y ecuatorianas a los diferentes niveles de educación en el país y en el exterior.

Mejorar continuamente la administración del IECE para la entrega de un servicio de calidad a los usuarios.

Perfeccionar la comunicación e información Institucional a través de la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación.

Fortalecer la estructura económica – financiera de la entidad mediante la recuperación de cartera y búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento.

Fortalecer la capacidad rectora del IECE en la administración de Becas nacionales e internacionales”

El indicador para estos objetivos estratégico es: “después de cinco años han accedido al crédito educativo los estudiantes y profesionales ecuatorianos de escasos recursos económicos para financiar en forma total o parcial, estudios en el país o en el exterior”

En este indicador vamos a plantearnos las preguntas de la selección del Indicador según la metodología CREMA desarrollada por el Banco Mundial, contestando a las preguntas:

¿Es suficientemente claro?

¿Es relevante?

¿Es económico?

¿Es medible?

¿Es adecuado?

C: ¿Es el indicador suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva?

Este indicador no es lo suficientemente preciso, pues no nos indica de qué manera vamos a medir el acceso a la educación

R: ¿Es el indicador un reflejo lo más directo posible del objetivo?

Para ninguno de los objetivos planteados en el Resumen narrativo, como promover la admisión, permanencia y culminación de estudios, o nos ayude a medir si se ha mejorado continuamente la administración del IECE, o para perfeccionar la comunicación institucional, tampoco para medir si se ha mejorado la estructura económica financiera, o para determinar si se ha fortalecido o no la capacidad rectora del IECE en la administración de las becas nacionales e internacionales.

E: ¿Es el indicador capaz de emplear un medio práctico y asequible para la obtención de datos?

En la parte del número de profesionales que posiblemente accedan al crédito educativo no así en lo que respecta al índice de desarrollo humano.

M: ¿Están las variables del indicador suficientemente definidas para asegurar que lo que se mide hoy es lo mismo que se va a medir en cualquier tiempo posterior, sin importar quien haga la medición?

El indicador es tan disperso que es imposible conocer las variables, el tiempo si esta definido.

A: ¿Es el indicador suficientemente representativo del total de los resultados deseados y su comportamiento puede ser observado periódicamente?

En ninguno de los casos, pues se esperan resultados en tantos objetivos distintos que el indicador solo muestra parte de un objetivo.

Recordemos el indicador planteado: “después de cinco años han accedido al crédito educativo los estudiantes y profesionales ecuatorianos de escasos recursos económicos para financiar en forma total o parcial, estudios en el país o en el exterior”

Con el fin de obtener información relevante y realizar la evaluación posterior este indicador sugiero debería ser planteado de la siguiente manera: “después de cinco años han accedido a crédito educativo 20 000 ecuatorianos de los quintiles 4 y 5 de pobreza, para financiar en forma total o parcial los estudios de tercer nivel, en el país o en el exterior”.

A continuación otro ejemplo de lo que muestra el Plan Estratégico del IECE 2009 – 2013.

En el Marco Lógico Programa Nacional de Becas, en el Resumen Narrativo, el fin que se establece es “Mejorar la calidad de vida de los Ecuatorianos/as”. En “Indicadores de Fin: Se contribuye al incremento del Índice de desarrollo Humano IDH en 0.02 como resultado del programa (0.69 país-2000-)” (IECE, 2009, pág. 15)

Vale la pena recordar que el índice de desarrollo humano (IDH) es una medida comparativa de la esperanza de vida, la alfabetización, la educación y el nivel de vida correspondiente a países de todo el mundo. Es una unidad estándar para medir la calidad de vida y sobre todo el bienestar infantil. Se utiliza para distinguir si un país es desarrollado, en desarrollo o subdesarrollado, y también para medir el impacto de las políticas económicas sobre la calidad de vida. Este indicador surge del *Informe sobre Desarrollo Humano* iniciado en 1990 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Esta aclaración solamente para indicar lo difícil que es abstraer un resultado de la situación nacional, y de lo complicado que resulta medir el Índice de Desarrollo Humano,

por lo que el indicador no solo que esta mal formulado sino que haría imposible verificar la información que produzca.

Este indicador debería ser cambiado, sin embargo, si se continúa con la pretensión de usar el Índice de Desarrollo Humano sugiero redactarlo de la siguiente manera: IDH del Ecuador aumentado en un 0.02%

Las formulas que se usan para construir los indicadores deben contener una razón entre dos variables que sean cuantificables, posibles de medir y que sean útiles para la evaluación que estamos llevando a cabo.

Así las fórmulas de los indicadores de eficiencia deben proporcionar la inflación del costo medio de los productos o servicios que se entregan: gastos del programa / prestaciones dadas.

Las formulas de los indicadores de eficacia en cambio nos dan información sobre la productividad: Total de prestaciones / número de funcionarios en la tarea. Los indicadores de eficacia o cobertura: Producción realizada/ producción programada.

3.2. INTEGRACIÓN DE INDICADORES

La integración de los indicadores, debe hacerse en función de cubrir todos los aspectos del desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad, a través de todo el proceso. Los indicadores de eficacia nos dan información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos, los indicadores de eficiencia en cambio nos dan una relación entre la producción de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron, los indicadores de economía nos aportan con información sobre la adecuada utilización de recursos financieros y los indicadores de calidad nos da la información sobre si las necesidades de los usuarios fueron atendidas en forma rápida y adecuada; los usos específicos de la aplicación de los indicadores y la temporalidad del uso de los mismos es otro de los aspectos a tomar en cuenta en la integración.

3.3. DIFICULTADES

Las dificultades en la construcción y formulación de indicadores, en general son la falta de credibilidad de las mediciones, la falta de calidad dadas las escasas condiciones para las evaluaciones y también la debilidad en los procesos de nombramiento de los directivos y las inexistentes consecuencias en el no cumplimiento de las metas y objetivos, adicionado a la falta de responsabilidad y compromiso de las instituciones y del sistema de gobierno, en la evaluación de desempeño.

Las principales dificultades de la construcción de indicadores tienen que ver con la parte técnica: como por ejemplo la falta de conocimiento para formular objetivos y metas, la falta de precisión de que el lo que se va a medir y cómo se va a medir, cómo elegir los indicadores adecuados, con que datos se comparan, con que datos se inicia la medición, como se establecen los plazos para la medición y otras dificultades técnicas.

En cambio las dificultades operativas tiene que ver con la poca incidencia de la unidad a cargo de la planificación y evaluación o el poco compromiso interno para acoger la planificación y la evaluación; falta de recursos incluso los técnicos para la implementación del sistema de indicadores y la poca importancia a los resultados que arrojan, puede ser una carga financiera, y además sin ninguna consecuencia en pro o en contra de la falta de cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Las dificultades pasan también por la escasa colaboración de los funcionarios y la voluntad política para mejorar la administración pública, estimulando la consecución de los objetivos y las metas, también se debe contar con las personas más influyentes dentro de la institución para motivar el uso de estas herramientas.

CONCLUSIONES

- EL IECE y algunas de las administraciones públicas no encuentran fácil el camino a adoptar la gestión por resultados, o la evaluación como eje fundamental en la toma de decisiones. Las administraciones públicas están aprendiendo a usar procedimientos más transparentes y confiables, y la población en general a usar y entender los informes de rendición de cuentas, que en el IECE en general carecen de metas medibles y concretas
- Los indicadores de desempeño con sus limitaciones y potencialidades, son la base de la gestión y rendición de cuentas. Son importantes para la evaluación de las políticas públicas y la medición del impacto en su aplicación. Son muy útiles en la planificación, en la formulación de objetivos y metas, a mediano y largo plazo, para lo cual es indispensable su utilización dentro de la Planificación Estratégica en el Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas.
- Los indicadores permiten medir el desempeño en base a la información recolectada, entre lo programado y lo realmente efectuado, lo que dará una base certera para la reformulación en todos los aspectos en la administración pública, por lo que el levantamiento o formulación de indicadores usando las herramientas descritas aportará para una mejor lectura de los resultados de desempeño en el IECE, al permitir una rendición de cuentas mas transparente en lo que se refiere al uso de los recursos públicos y mejora el conocimiento de la población y de los funcionarios públicos del uso de indicadores.
- La correcta formulación de indicadores facilita la incorporación de procesos de reconocimiento a las buenas prácticas y al buen desempeño de las instituciones, a través de la evaluación. La validación de la información que los indicadores provean, debe asegurar la pureza

y confiabilidad como base para la toma de decisiones, mediante criterios que deben ser analizados previamente a la construcción de los mismos, proceso en el que el IECE, debe iniciar lo mas pronto posible.

- La planificación institucional se basa en los objetivos a ser alcanzados, la evaluación en cambio informa sobre el como se esta trabajando para conseguirlos. La planificación y la evaluación están interrelacionados en un proceso continuo, que es lo que va a ser medido y la retroalimentación necesaria para tomar decisiones, para lo que la correcta formulación de indicadores en el inicio de la planificación anual y estratégica del IECE es indispensable.
- Otro de los propósitos fundamentales del uso de indicadores además del apoyo a la planificación presupuestaria y estratégica, a la rendición de cuentas, el apoyo al desarrollo de las actividades propias de la institución, es el conocer los resultados finales de la aplicación de las políticas publicas y programas, así como la información va a ser comunicada y a quien le interesa la información que los indicadores nos provean, este es el caso del IECE que al ser el crédito una Política Pública la rendición de cuentas está dirigida al Gobierno central y a los usuarios.
- La formulación de los indicadores no es la adecuada, por lo que el seguimiento y evaluación al cumplimiento de los PEI y POA del IECE, no se realiza de forma apropiada, limitándose a informar el avance en relación directa a lo realizado.
- Es importante destacar que el conocimiento de la utilidad del uso de indicadores y sobre todo conocer mejor la manera de como construirlos para que la información que provean sea de utilidad a la Gerencia del IECE, es un tema en el que se debe profundizar.

- Es posible el uso de indicadores formulados adecuadamente y medios de verificación, que además sean registrados en el Plan Estratégico, con el fin de mejorar la evaluación de la Gestión del IECE.

RECOMENDACIONES

- Ajustar el Plan Estratégico plurianual del IECE al Plan Nacional del Buen Vivir que es un instrumento al que se sujetaran las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del Presupuesto del Estado.
- Se requieren de los instrumentos necesarios tanto para la formulación de los indicadores como para su evaluación, para medir adecuadamente y sustentar los resultados obtenidos.
- El uso de los indicadores en los procesos de planeación es indispensable por lo que la construcción de los mismos debe observar la definición de los objetivos, asociados a un proyecto, programa o política pública, implementado en el IECE.
- Las definiciones estratégicas del IECE deben servir para una adecuada construcción de indicadores e iniciar procesos de revisión y evaluación, es decir plantear ajustes para mejorar la provisión de los servicios de crédito educativo y becas que ofrece el IECE.
- En el contexto del Plan Estratégico del IECE, el uso y aplicación de los indicadores de desempeño, deben hacer referencia a los objetivos y metas, y establecer las diferentes maneras de mostrar los resultados.
- El uso del Marco Lógico, una metodología muy extendida, no ha logrado los efectos de implementación y evaluación a los programas, por lo podrían usarse experiencias de otros países empleando básicamente

parámetros con los que se deben medir a cada uno de los productos o servicios que provee el IECE como son la efectividad, el desempeño y la eficiencia.

- Los fundamentos para el uso de indicadores deben ser desarrollados por la Institución consensuando entre las máximas autoridades, qué y cuanto medir, sin dejar de lado la rendición de cuentas tanto al Directorio, como a los funcionarios, al Gobierno y a los usuarios.

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía de Bogotá, Secretaría de Desarrollo Económico, METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DE INDICADORES PARA EL SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN. Bogotá. 2007

CEPAL – ILPES – UN. INDICADORES DE DESEMPEÑO EN EL SECTOR PÚBLICO. Santiago de Chile. 2005

CEPAL, Planificación Estratégica y Gestión Pública por Objetivos, Naciones Unidas, 2003, Santiago.

Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 499. Quito. 20 de octubre de 2009.

Departamento Nacional de Planeación, GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE INDICADORES. Bogotá 2009

IECE, Plan Estratégico 2009-2013. Quito (reformulado) 2010

ILPES, UN. CEPAL. Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores de desempeño en el sector Público de Costa Rica. San José 2009

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (IBRD), Diseñando y construyendo resultados basados en sistemas de monitoreo y evaluación. Una herramienta para la administración Pública TWB. 2000.

Plan Nacional del Buen Vivir 2009 - 2013, SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO, Quito, 2009.

SENPLADES, Instructivo Metodológico para la formulación de Planes Operativos Anuales (POA), sin editorial, 2008, Quito.

SINERGIA. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE AL GESTIÓN PÚBLICA. Bogotá 2003. www.dnp.gov.co/sinergia

SISTEMA DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN PÚBLICA. Evaluación de Resultados de la para una gestión Pública Moderna. Montevideo 2003.