

	INSTRUCTIVO: METODOLOGÍA GENERAL DE INDICADORES DE GESTIÓN	Versión: 3.0
	PROCESO: PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y GESTIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS	Fecha: 22/08/2019
		Código: PEF-I-03

METODOLOGÍA GENERAL DE INDICADORES DE GESTIÓN MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO

COPIA NO CONTROLADA

INTRODUCCIÓN

El Sistema Integrado de Gestión es un modelo basado en el ciclo PHVA, (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), tal como lo definen el Modelo Estándar de Control Interno, y la Norma Técnica de la Calidad en el Sector Público. Los indicadores, desde el verificar, proporcionan información que permite comparar el Hacer con el Planear, es decir determinan el grado de cumplimiento de las metas, o ejecución de las acciones planeadas, el uso de los recursos empleados en esa ejecución y el logro de los impactos esperados, de manera tal que los líderes puedan influir en su comportamiento para incrementar las posibilidades de éxito de su gestión.

La toma de decisiones es el impacto esperado de esta metodología, para ello es determinante su articulación con el procedimiento de acciones preventivas y correctivas, en el cual la identificación de la causa raíz de las no conformidades originadas en la medición de indicadores, y la formulación, ejecución y seguimiento de acciones que las corrijan, constituyen la completitud del mencionado ciclo PHVA con lo cual se logra la pretendida mejora continua basada en la medición de indicadores.

Se contribuiría entonces sustancialmente en la mejora de los servicios y por consiguiente en la satisfacción del cliente y las partes interesadas, fin último de la Norma Técnica de la Calidad para la Gestión Pública 1000:2009; igualmente se contribuiría a garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales, propósito del Modelo Estándar de Control Interno.

Es la guía para la formulación, medición, evaluación y reformulación de los indicadores de gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, herramienta que provee a los directivos información oportuna para la toma de decisiones respecto al comportamiento de las variables de eficiencia, eficacia y efectividad, definidas por ellos mismos como “factores críticos de éxito” de su gestión.

Como toda herramienta para la toma de decisiones, esta metodología sólo puede ser útil si se toman decisiones, si existen planes y objetivos concretos y la convicción de monitorear su cumplimiento.

CONTEXTO ESTRATÉGICO

Previo a la determinación de qué es lo que se quiere medir, se debe conocer el contexto estratégico de la entidad (misión, visión, objetivos estratégicos, plan estratégico sectorial, plan estratégico institucional), toda vez que los indicadores contribuyen al cumplimiento de la estrategia institucional de manera directa o indirecta.

El conocer previamente esta planificación estratégica, le servirá a la entidad para establecer cuáles indicadores contribuyen directamente al cumplimiento de la estrategia (indicadores de Nivel Estratégico) y cuáles al cumplimiento de la gestión de los procesos (indicadores de Nivel de Desempeño o de Control).

Es importante tener en cuenta que todos los procesos de la entidad deben contribuir en mayor o menor medida al cumplimiento de la estrategia; el hecho de que algún proceso no haya establecido indicadores estratégicos, indica que éste no está articulado de manera directa a la estrategia.

Cabe aclarar, que en el caso del Ministerio, los Indicadores de Nivel Estratégico deben estar vinculados o establecidos en el Plan Estratégico Institucional (documento al cual se le hace seguimiento a través del Plan Acción Institucional); y todos los indicadores (Estratégicos, de Desempeño y de Control) deben estar vinculados o establecidos en la herramienta de seguimiento al plan de acción, o en su defecto en el tablero de indicadores de procesos, pues todos sirven para hacer seguimiento periódico al cumplimiento de la gestión de los procesos.

MARCO LEGAL

- Ley 190 de 1995, Art. 48, “Las entidades del Estado deben elaborar un manual de indicadores de eficiencia para la gestión de los servidores públicos, de las dependencias y de la entidad en su conjunto, que deberán responder a indicadores generalmente aceptados.”
- Ley 42 del 27 de enero de 1993. Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen. El Art. 9° señala: Para el ejercicio del Control Fiscal se podrán aplicar sistemas de control como el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, la revisión de cuentas y la evaluación del control interno, de acuerdo con lo previsto en los artículos siguientes.
- Ley 87 de 29 de noviembre de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones.
- Ley 872 de diciembre 30 de 2003. Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios. El artículo 4° Requisitos para su implementación establece en el literal h) realizar el seguimiento, el análisis y la medición de estos procesos.
- Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011. Por el cual se establecen los Objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

DEFINICIONES

- Desempeño¹: Resultado medible.
- Destinatario del indicador: Persona que utilizará las mediciones del indicador para la toma de decisiones.
- Eficacia²: Grado en el que se realizan las actividades planificadas y se logran los resultados planificados.
- Eficiencia³: Relación entre el resultado alcanzado y los recursos utilizados.
- Efectividad: Medida del impacto de la gestión tanto en el logro de los resultados planificados, como en el manejo de los recursos utilizados y disponibles. La medición de la efectividad se define en la Ley 872 de 2003 como una medición del impacto. Es la medida del logro del “para qué” del objetivo.
- Enfoque basado en los procesos: Identificación y gestión sistemática de los procesos empleados en las entidades. En particular, las interacciones entre tales procesos se conocen como “enfoque basado en los procesos”
- Evaluación: Acción de estimar, apreciar, calcular o señalar el valor de algo. La evaluación es la determinación sistemática del mérito, el valor y el significado de algo o alguien en función de unos criterios respecto a un conjunto de normas. La evaluación a menudo se usa para caracterizar y evaluar temas de interés en una amplia gama de las empresas humanas, incluyendo las artes, la educación, la justicia, la salud, las fundaciones y organizaciones sin fines de lucro, los gobiernos y otros servicios humanos.
- Factor crítico de éxito: Es la variable o aspecto clave de cuyo resultado depende el logro de los objetivos o metas. Es aquel aspecto que es necesario mantener bajo control para lograr el éxito de la gestión, el proceso o la labor que se pretende adelantar. Son factores considerados vitales y que, por tanto, requieren ser monitoreados a fin de garantizar un control íntegro y equilibrado.
- Fuente de datos: Documentos físicos o electrónicos de donde se obtienen los datos oficiales para el cálculo del indicador.
- Gestión: Actividades coordinadas para dirigir y controlar una entidad. La gestión se interpreta como una cadena de acciones definidas en el proceso administrativo y representada en el ciclo PHVA, (Planear, Hacer, Verificar y Actuar). La Gestión no solo es acción sino también efecto.
- Indicador: Relación entre variables que mide la situación y las tendencias de cambio generadas en el objeto o fenómeno observado respecto de objetivos y metas previstos. El indicador es una herramienta que nos permite conocer el estado y/o evolución de una organización, objeto, situación, etc., en un momento determinado, proveyendo la información necesaria para la toma de decisiones. En general, un indicador es el resultado de una función calculada periódicamente en un dominio de acción. El valor que se obtiene de aplicar la función indica el estado en que se encuentra el aspecto que

¹ INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN, Sistemas de gestión de la calidad: fundamentos y vocabulario. NTC- ISO 9000. Bogotá, D.C.: El Instituto, 2015. p. 23.

² *Ibíd.*, p. 23.

³ *Ibíd.*, p. 23.

mide el indicador en ese dominio de acción; por ejemplo, la cobertura de educación básica primaria en las escuelas públicas en el Distrito Capital en un mes y un año determinados.

- Índice: Es la combinación de indicadores individuales que expresan aspectos puntuales, para expresar de manera simplificada una realidad multidimensional.
- Interpretación y análisis de tendencia: Descripción y explicación del comportamiento del indicador a través de los periodos evaluados, y de su comportamiento ante las metas.
- Línea base: Medida del indicador en momentos previos a su primera medición. Debe plantearse en la unidad de medida del indicador.
- Medición: La medición es un proceso básico de la ciencia que consiste en comparar un patrón seleccionado con el objeto o fenómeno cuya magnitud física se desea medir para ver cuántas veces el patrón está contenido en esa magnitud.
- Meta: Es la concreción de los resultados a través de su cuantificación en tiempo y unidades. El seguimiento al cumplimiento de las metas de los proyectos constituye indicadores de eficacia.
- Monitoreo (Seguimiento): Ejercicio destinado a identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de un sistema, subsistema o proceso a efecto de introducir los ajustes o cambios pertinentes y oportunos para el logro de sus resultados y efectos en el entorno. Así, el monitoreo permite analizar el avance y proponer acciones a tomar para lograr los objetivos; identificar los éxitos o fracasos reales o potenciales lo antes posible y hacer ajustes oportunos a la ejecución.
- Proceso⁴: Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, que utilizan las entradas para proporcionar un resultado previsto.
- Seguimiento⁵: Determinación del estado de un sistema, un proceso, un producto, un servicio o una actividad.

1. OBJETIVO

El propósito de este documento es definir la metodología general que permita diseñar y/o revisar los indicadores de gestión del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, con el fin de garantizar el seguimiento y medición tanto de los procesos de la entidad, como del desempeño institucional.

2. ALCANCE

La presente metodología es aplicable a todos los procesos que conforman el Sistema Integrado de Gestión de la entidad, los cuales se ubican en los siguientes niveles:

- Procesos estratégicos: Formulan el direccionamiento estratégico del Sector y la Entidad hacia el cumplimiento de los objetivos institucionales y de calidad, con base en los lineamientos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Plan Estratégico Institucional vigente.

⁴ *Ibíd.*, p. 16.

⁵ INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN, *Sistemas de gestión de la calidad: fundamentos y vocabulario*. NTC- ISO 9000. Bogotá, D.C.: El Instituto, 2015., p. 28.

- Procesos misionales: Procesos que desarrollan la razón de ser del Ministerio.
- Procesos de apoyo: Gestionan los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos indispensables para el cumplimiento de la misión institucional.
- Procesos de evaluación: Realizan seguimiento de manera objetiva para medir el desempeño y la mejora de la gestión institucional.
- De igual forma, esta metodología aplica para formular y/o revisar los indicadores de gestión (tanto estratégicos como de desempeño y de control de los procesos).

3. RESPONSABLES

Funcionario responsable de la medición y/o análisis del indicador: Persona encargada del cálculo de la medición del indicador de acuerdo a la fórmula definida y quien a su vez describe de manera concreta pero suficiente los avances y productos parciales y/o totales frente a la meta objeto de medición, presentando los resultados obtenidos o la gestión adelantada para el periodo evaluado.

4. CONTENIDO

BENEFICIOS DE LOS INDICADORES

- Hacen parte del mejoramiento continuo de los procesos.
- Apoya el logro de los objetivos de los procesos, y la estrategia institucional.
- Permite a los servidores públicos y contratistas conocer el estado de la gestión de la entidad y de la suya en particular.
- Hace visible la gestión de la entidad a su interior y hacia los diferentes actores involucrados con ella (partes interesadas), mediante la medición de sus resultados.
- Proporciona bases cuantificables y objetivas para la evaluación.
- Fortalece la participación ciudadana brindando información útil para su control e intervención en la gestión, contribuyendo a que los procesos de la entidad se orienten a las demandas, expectativas, y necesidades de la ciudadanía.

GENERALIDADES

¿Qué es un indicador?

Es una representación (cuantitativa preferiblemente) establecida mediante la relación entre dos o más variables, a partir de la cual se registra, procesa y presenta información relevante con el fin de medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo de tiempo determinado, ésta debe ser verificable objetivamente, la cual al ser comparada con algún nivel de referencia (denominada línea base) puede estar señalando una desviación sobre la cual se pueden implementar acciones correctivas o preventivas según sea el caso.

Características de los indicadores

A continuación, se detallan las características mínimas que debe tener un indicador, para lograr los resultados esperados, frente a la evaluación del desempeño institucional y al seguimiento y medición de los procesos del Sistema Integrado de Gestión de la entidad.

Tabla 1 Características de los indicadores

Característica	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución.
Independencia	No condicionado a factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costo razonable.
Confiabilidad	Digno de confianza independiente de quién realice la medición.
Simplicidad	Debe ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No Redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.
Disponibilidad	Los datos básicos para la construcción del indicador deben ser de fácil obtención sin restricciones de ningún tipo.
Sensibilidad	El indicador debe ser capaz de poder identificar los distintos cambios de las variables a través del tiempo.

Fuente: Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión – Departamento Administrativo de la Función Pública, Versión 3, página 28.

Clasificación de los Indicadores

En la entidad, se han identificado los siguientes tipos y niveles de indicadores:

Tabla 2. Tipo de indicador

Tipo de Indicador	Descripción
Eficacia	<i>Mide el QUÉ.</i> Mide el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos, se enfoca en el QUÉ se debe hacer, para este tipo de indicador se debe tener en claro los requerimientos o acciones claves de realización del proceso para comparar lo entregado con lo esperado.
Eficiencia	<i>Mide el CÓMO.</i> Mide el nivel de ejecución de los recursos empleados y los resultados obtenidos, se enfoca en el CÓMO se realizan las actividades, y mide el rendimiento/optimizaci3n de los recursos utilizados por un proceso.
Efectividad	<i>Mide el PARA QUÉ.</i> Mide el impacto generado con la gesti3n realizada, se refiere a la capacidad o facultad para lograr un objetivo o fin deseado, el PARA QUÉ se desarrollaron las actividades realizadas.

Fuente: Elaboraci3n propia.

Tabla 3. Nivel de indicador

Nivel de Indicador	Descripci3n
Estrat3gicos	Miden: Plan Estrat3gico Objetivos Estrat3gicos Plan Nacional de Desarrollo
Desempeño	Miden: Caracterizaci3n (Objetivo del proceso) Gesti3n del proceso Cumplimiento de las caracteristicas del objetivo del proceso
Control <i>Son datos y/o estadísticas</i>	Miden: Control de la gesti3n general – operativa Gesti3n de riesgos – Plan de mitigaci3n

Fuente: Elaboraci3n propia.

ARTICULACI3N CON LA PLANIFICACI3N ESTRAT3GICA DE LA ENTIDAD

- Los indicadores del Plan Estrat3gico Sectorial de responsabilidad de la entidad deben incluirse en el Plan Estrat3gico Institucional.
- Los indicadores del Plan Estrat3gico Institucional deben ser correspondientes con las polítimas de desarrollo administrativo e identificar tanto la dependencia responsable, como el proceso asociado.

- Los indicadores deben establecerse considerando dónde se lleva a cabo el análisis y toma de decisiones relacionados con la medición.
- Los indicadores del Plan Estratégico Institucional se miden a través del Plan de Acción Institucional – PAI.

CONSTRUIR OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LOS PROCESOS

Según el Manual de implementación del MECI expedido por la USAID y el DAFP, la caracterización de los procesos consiste en “la determinación de sus rasgos distintivos; esto es, cuando se identifican sus interrelaciones frente a los demás procesos de la entidad determinando sus proveedores (procesos internos o instancias externas) que entregan insumos a los clientes y partes interesadas que reciben un producto o servicio”. La caracterización de los procesos es entonces, el esquema que permite ver en contexto de manera integral y secuencial aplicando el ciclo PHVA, la esencia del proceso frente al aporte que hace al logro de los objetivos institucionales.

Fundamental en la caracterización del proceso es la definición de su objetivo, el cual debe estar claramente alineado con los objetivos estratégicos y establecer claramente lo que el proceso pretende hacer (qué y cómo) y los impactos que espera generar con esas actividades (para qué).

Igualmente, en la caracterización de las etapas de los procesos se definen los resultados (información, productos o servicios) que resultan como valor agregado del proceso a la gestión de la entidad.

GENERALIDADES PARA CONSTRUIR INDICADORES

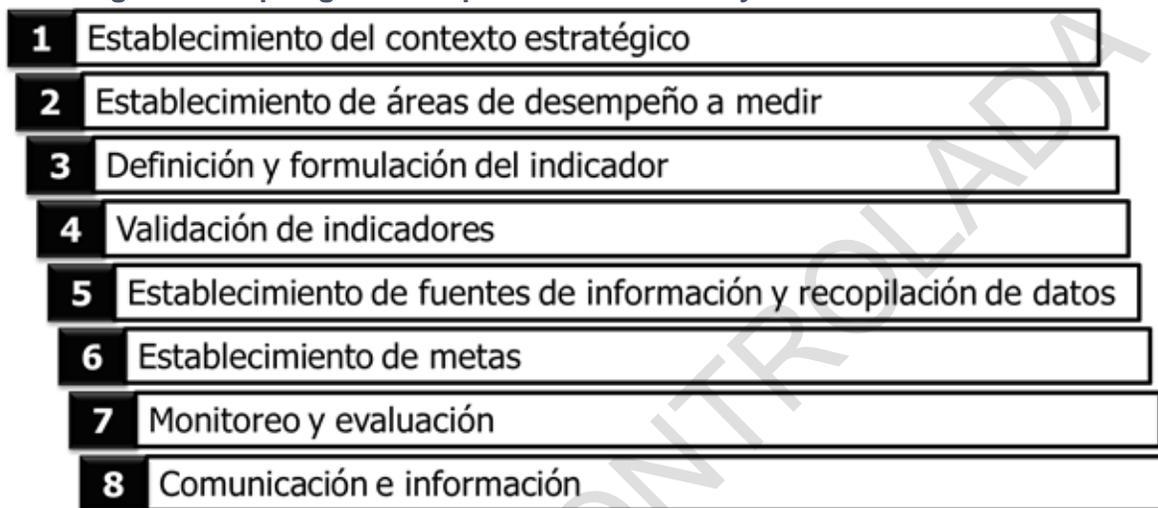
Para la construcción de los indicadores, cada uno de los líderes de proceso, acompañado del facilitador de calidad, junto con su equipo de trabajo, debe formular, aplicar y evaluar sus propios indicadores. Para ello deben contar con la siguiente información que permite determinarlos:

- Los objetivos estratégicos que se pueden encontrar en el Plan Estratégico Institucional;
- Los objetivos y metas de los proyectos de la entidad que se encuentran establecidos en el Plan de Acción Institucional que se desarrolla para cada vigencia.
- El objetivo de cada proceso institucional.
- Las variables que maneja el proceso, expresadas en términos de recursos y resultado esperado (Metas).
- Los indicadores deben ser formulados diligenciando el instrumento “Hoja de Vida del Indicador” para lo cual se consultará el instructivo “Diligenciamiento de la Hoja de Vida del Indicador”.

La Oficina Asesora de Planeación prestará el apoyo y la asesoría necesarios en la formulación de los indicadores considerando los lineamientos de la presente guía y el instructivo correspondiente.

A continuación, se describen las etapas generales para la formulación y/o revisión de los indicadores de gestión:

Figura 1. Etapas generales para la formulación y revisión de indicadores



Fuente: Elaboración propia con información tomada de la Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión – Departamento Administrativo de la Función Pública, Versión 3, páginas 50 - 58.

Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de indicadores

De acuerdo con la hoja de vida del indicador los responsables designados del proceso deben realizar la medición del indicador, y el responsable del área el monitoreo correspondiente a los resultados.

En ese mismo orden de ideas el responsable del área debe realizar el seguimiento al cumplimiento de la meta en el periodo de análisis definido en la hoja de vida del indicador, identificando en el caso de incumplimiento de la meta la acciones a tomar y el plan de mejoramiento respectivo.

La oficina asesora de planeación es la encargada trimestralmente de realizar seguimiento al diligenciamiento de la hoja de vida del indicador con el propósito de emitir recomendaciones a los responsables relacionados con el análisis realizado, y consolidar el informe de cumplimiento del Plan Estratégico Institucional, así como orientar respecto a al diligenciamiento de los planes de mejoramiento.

Para lo cual, en caso de necesitarse información complementaria, la oficina asesora de planeación requerirá a los responsables de los procesos.

PEF-I-03 METODOLOGÍA GENERAL DE INDICADORES DE GESTIÓN

De igual manera una vez al año la oficina asesora de planeación consolidara la información necesaria para realizar la revisión por la dirección del sistema integrado, para lo cual consultara los indicadores de los procesos y sus análisis con el propósito de emitir el informe de desempeño del SIG y sus procesos.

Una vez al año los líderes de los procesos, los facilitadores, los jefes de dependencias y sus respectivos grupos de trabajo deben realizar la evaluación de la pertinencia de sus indicadores mediante la aplicación del formato anexo definido para tal fin “Evaluación de pertinencia de indicadores”, y basados en sus resultados se determinan las necesidades de la modificación o continuidad de los indicadores, así como la de implementar acciones para mejorar su grado de apropiación.

Mediante la aplicación de dicho instrumento se evalúa el conocimiento y la apropiación de los indicadores entre los distintos actores de los procesos, su impacto en términos de decisiones que afecten los objetivos que pretenden apoyar y la pertinencia de su medición.

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Los indicadores hacen parte del Plan de Acción Institucional y sus resultados y análisis están para consulta en la herramienta definida para tal fin por el Ministerio.

Cada uno de los procesos consultará en la herramienta definida el inventario, tablero de indicadores de su proceso.

Niveles de responsabilidad en la administración de los indicadores

Etapa	Facilitador	Responsable del Proceso	Oficina Asesora de Planeación
Medición	Realiza	No Aplica	No Aplica
Monitoreo	No Aplica	Revisa y propone acciones	No Aplica
Análisis	Realiza	Revisa y en caso de incumplimiento de la meta propone plan de mejoramiento.	Revisa y emite recomendaciones.

Seguimiento	Diligencia en la herramienta definida dentro de los tres días hábiles siguientes a la terminación del período, la medición de los indicadores del proceso con su correspondiente interpretación y análisis de tendencia.	Revisa y reporta a la oficina asesora de planeación dentro de los cinco días hábiles siguientes a la terminación del período, la medición de los indicadores del proceso con su correspondiente interpretación y análisis de tendencia.	Consolida y emite recomendaciones dentro de los 15 días hábiles siguientes al reporte de los indicadores por parte de los responsables de proceso. Consolida información para Revisión por la dirección del SIG.
Evaluación de pertinencia	Realiza	Revisa y propone acciones	Orientación y consolidación

DOCUMENTOS ASOCIADOS DE LA METODOLOGÍA

- Formato Hoja de Vida del Indicador.
- Instructivo para diligenciamiento de la Hoja de Vida del Indicador- Formato para Evaluación de pertinencia de indicadores.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Para la elaboración de la presente metodología, el Ministerio se fundamenta en:

- Guía para la Construcción y Análisis de Indicadores de Gestión Versión 3 noviembre de 2015.
- INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN, Sistemas de gestión de la calidad: fundamentos y vocabulario. NTC-ISO 9000.

5. CONTROL DE CAMBIOS

FECHA	VERSIÓN DEL DOCUMENTO QUE MODIFICA	VERSIÓN ACTUAL DEL DOCUMENTO	MOTIVO DE LA MODIFICACIÓN
-------	------------------------------------	------------------------------	---------------------------

PEF-I-03 METODOLOGÍA GENERAL DE INDICADORES DE GESTIÓN

24/08/2018	1.0	2.0	Ajuste al documento en cuanto a código y plantilla de acuerdo a la estructura de la documentación del SIG. El documento se traslada del proceso de Administración del SIG al proceso de planeación Estratégica y Gestión de Recursos Financieros.
22/08/2019	2.0	3.0	Se actualiza el logo de la imagen institucional del MVCT “La vivienda y el agua son de todos” y tipo de letra arial 11; así mismo se retiran normas obsoletas.

6. ELABORÓ, REVISÓ Y APROBÓ

Elaboró: María Ángela Petit Ariza	Revisó: Sara Giovanna Piñeros Castaño	Aprobó: Sara Giovanna Piñeros Castaño
Cargo: Profesional Especializado Oficina Asesora de Planeación	Cargo: Jefe Oficina Asesora de Planeación	Cargo: Jefe Oficina Asesora de Planeación
Firma:	Firma:	Firma:
Fecha: 14/08/2019	Fecha: 14/08/2019	Fecha: 22/08/2019