

# ÍNDICES DE GESTIÓN INSTITUCIONAL EN UNA EMPRESA DEL SECTOR PÚBLICO: EL CASO SENA<sup>1</sup>

---

GREGORIO CALDERÓN HERNÁNDEZ\*

## ABSTRACT

La medición es un elemento fundamental en la gestión de las organizaciones, por cuanto permite mejorar la planeación, la formulación de objetivos, el seguimiento y la ejecución de los planes. A su vez proporciona sentimiento de logro a los empleados. Un buen sistema de indicadores facilita el desempeño organizacional, mejora el nivel de competencia, facilita la asignación de recursos. Sin embargo debe implementarse con cuidado para no afectar el clima organizacional, la motivación de los trabajadores y evitar que se conviertan no un medio sino en el fin de los equipos directivos.

## INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente las organizaciones habían limitado sus informes a los reportes financieros pues se consideraba que era la única área susceptible de generar cifras y por lo tanto indicadores, pero frente a las exigencias de la competitividad éstos se volvieron insuficientes para una gestión eficiente. Si bien muchas empresas han trabajado por objetivos, lo cual les ha demandado mostrar resultados, muy pocas de ellas lo han hecho a través de mediciones sistematizadas y objetivas, esto es, a través de indicadores de gestión.

---

<sup>1</sup> Este caso fue presentado en el Seminario Permanente que organiza el Programa Curricular de Administración de Empresas de la Universidad Nacional Sede Manizales.

\* Administrador de Empresas. Magister en Administración. Magister en Desarrollo Educativo y Social. Profesor asociado Universidad Nacional. Director de Carrera de Administración de Empresas Universidad Nacional Sede Manizales. E-mail: lvelasco@emtelsa.multi.net.co

Los sistemas de control surgen por la necesidad de volver más eficientes, eficaces y efectivas las organizaciones, lo cual a su vez exige establecer criterios y métodos de medición, trascendiendo la recolección de datos para llegar a convertirlos en información útil para la toma de decisiones.

Una de las razones para ello es que si no se mide, ¿Cómo podría establecerse cual es el valor que se está agregando? Corriéndose el peligro de ser evaluado tan sólo mediante opiniones subjetivas; además la medición permite mejorar la calidad de la planeación y de la toma de decisiones, proveer un referente conceptual común para los diversos actores de la organización, es un medio para establecer metas comunes y proporciona un sentimiento de logro entre los empleados. En concepto de Domínguez (1999:96) la medición permite:

- Planificar con mayor certeza y confiabilidad.
- Discernir con mayor precisión las oportunidades de mejora de un proceso dado.
- Analizar y explicar cómo han sucedido los hechos.
- Corregir las condiciones fuera de control.
- Comprender si nuestro producto es competitivo en el mercado.
- Establecer prioridades en la organización.

Los indicadores tienen sentido si se enmarcan en una visión estratégica de la organización, con políticas claras que le den sentido a los resultados y con significados compartidos que permitan asumir cursos de acción acordes con los parámetros de referencia que se estén empleando: “Los indicadores de gestión resultan de un proceso de traducción o despliegue de los objetivos estratégicos de una organización a partir de su misión. Igualmente, resultan de la necesidad de asegurar la integración entre los resultados operacionales y estratégicos de la compañía” (Rincón, 1998:51).

En el caso estudiado del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, la entidad asumió los indicadores orientados a impactar cuatro factores estratégicos: la eficiencia, es decir la gestión en el uso de los recursos disponibles; la calidad determinada por la percepción de los usuarios sobre los servicios que le ofrece la institución; la cobertura y la pertinencia referidos al impacto de los servicios en la sociedad (SENA, 1996).

Con el fin de garantizar la transparencia y la objetividad del proceso, el sistema se diseñó a nivel nacional y la aplicación se hacía a nivel regional a través de la oficina de Planeación y la evaluación y seguimiento lo realizaba el equipo directivo. El sistema de información interna (condición indispensable para contar con el sistema de indicadores) proveía la información para calcular

los indicadores de eficiencia, para los otros se hizo necesario establecer encuestas de opinión a alumnos y empresas así: Valoración por alumnos en etapas lectivas y productivas, valoración por alumnos en prácticas empresariales, valoración por las empresas de los alumnos en prácticas empresariales, valoración de las empresas en asesoría y servicios tecnológicos a las empresas.

La retroalimentación esperada por parte del sistema se puede resumir en cinco aspectos: mejorar el grado de satisfacción de los usuarios, evaluar el cumplimiento de las metas, mejorar el proceso decisional, lograr un benchmarking promoviendo la imitación de las prácticas exitosas empleadas por los Centros y Regionales que demostraran mejores resultados y convertirse en elemento básico para la asignación anual de recursos.

El caso es elaborado a partir de la vivencia del autor como Subdirector de Formación Profesional de la Regional Caldas, quien participó en la implementación, evaluación y seguimiento de los indicadores durante 10 trimestres transcurridos en el período 1995-1997. En esa época la entidad funcionaba estructuralmente a través de Regionales (20 en el país), Seccionales (3) las cuales tenían adscritos Centros de Formación Profesional, que ejecutaban las actividades de capacitación y asesoría. Adicionalmente cada regional tenía un Centro de Información para el Empleo y un Programa de Desarrollo Empresarial.

## **1. ANTECEDENTES**

El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA fue creado en 1957 con el propósito central de formar los recursos humanos que demandaba el nuevo modelo de sustitución de importaciones. Su gestor, impulsor y gerente por 20 años Martínez Tono, le imprimió ciertas características que identificaron la entidad y le dieron renombre nacional e internacional: era una institución del Estado pero con una orientación propia de la empresa privada; podría decirse que era eficiente y eficaz, alejada de los vaivenes de la política y con buenos niveles de concertación con los gremios y los trabajadores, que en conjunto dominaban su consejo directivo.

Posteriormente, la entidad se centró en cobertura pretendiendo formar muchos más alumnos, pero perdiendo en calidad y en pertinencia. En 1985 la denominada ley 55 que inicialmente pretendió quitarle recursos a la entidad, le dio un giro significativo pues un alto porcentaje de sus recursos los tenía que orientar a la política social del gobierno, si bien administrados por la entidad, estaban orientados por otros estamentos superiores. Se generó entonces una dualidad al interior del SENA, la formación técnica y la política social, creándose una doble cultura. Burocratizada la primera, pero con la intencionalidad de su fundador de responder a las necesidades de formar personal técnico para la

empresa, no pudo responder a los cambios de los modelos económicos ni empresariales, y la segunda mucho más abierta al cambio con una visión más futurista pero con incidencia política y a veces politiquera que no siempre respondía a la misión institucional: muy centrada en la participación comunitaria urbana y rural.

Al comenzar la década de los 90 se realizó una modernización de equipos y maquinaria pues su nivel de obsolescencia era muy alto, pero poco o nada se hizo por una modernización de la cultura organizacional y de sus niveles directivos y de gestión. La consecuencia fue una pérdida de confianza del país en la institución, especialmente en los medios políticos y en los empresariales, pero se mantenía una gran acogida por parte de los trabajadores y de la comunidad.

Debido a lo anterior en 1992 surge un decreto que privatizaría la entidad, el cual fue rechazado por las comunidades que mediante más de un millón de firmas pidió al Congreso su revocatoria, dando como resultado la ley 119 de 1994 que reestructuró y modernizó la entidad. Dos aspectos positivos de este proceso fueron: a) la entidad logra identificar su Misión en función de tres aspectos básicos la formación profesional, los servicios tecnológicos y el servicio de empleo; b) se descentralizan muchos aspectos que antes realizaba la Dirección General otorgándose más autonomía a los Centros de formación, a los cuales se les asignan Comités de Centro (especies de Juntas), integradas por empresarios, trabajadores y académicos.

En este proceso de cambio se da una circunstancia especial, el nombramiento de un Director General proveniente del sector privado y dispuesto a efectuar las modificaciones necesarias para recuperar la eficacia institucional, un tanto perdida, al menos a los ojos de los empresarios.

Para ello inicia con la formulación del direccionamiento estratégico alrededor de los cuatro grandes problemas que se debían solucionar: la eficiencia institucional, la calidad, el incremento de la cobertura y el mejoramiento de la pertinencia de sus acciones. Para garantizar el éxito de esta reorientación se establece el Sistema de Índices de Gestión.

## **2. CONCEPTOS**

La entidad no realizó un desarrollo teórico amplio sobre índices de gestión, por ello los conceptos son los mínimos necesarios para su operacionalización.

**2.1 Índice de gestión:** valor expresado en porcentaje que resume el comportamiento de una Organización o un área específica de ella, con base en los resultados parciales de unos Indicadores, previamente agrupados y ponderados por factor estratégico. El conjunto de los Índices de Gestión se

convierte en una herramienta para analizar la gestión, desarrollar procesos de autocontrol y establecer planes de mejoramiento continuo.

**2.2 Indicador:** es la relación entre dos o más variables, medidos en una serie o en un período predefinido.

**2.3 Factor estratégico:** criterio de planeación estratégica que orienta la actuación de una institución u organización.

- **Eficiencia:** gestión en el uso de los recursos disponibles
- **Calidad:** percepción que los clientes tienen de los servicios de la organización.
- **Cobertura y pertinencia:** impactos de los servicios en la sociedad.

**2.4 Objetivo de los Índices:** determinar el estado de la gestión institucional en cuanto a:

- Consistencia en las decisiones sobre el uso de recursos disponibles
- Control de los resultados esperados
- Grado de satisfacción de los clientes
- Apropiada asignación de recursos

**2.5 Ponderación:** cada factor estratégico tiene asignado un peso o ponderación. En la tabla No. 1 se describen las ponderaciones por factor estratégico. Al interior de cada factor todos los indicadores tienen igual ponderación.

Factor Estratégico	Ponderación
Eficiencia	30
Calidad	40
Pertinencia y Cobertura	30
Total	100

**2.6 Cualificación de resultados:** Los resultados obtenidos tienen que compararse contra una escala de satisfacción. El SENA se acogió a la siguiente tabla que es reconocida por el ICONTEC:

Puntaje Obtenido	Nivel de Satisfacción
100%	Excelente
80%	Bueno
60%	Aceptable
40%	Regular
20%	Malo
0%	Muy malo

### 3. COMPONENTES DE LOS INDICADORES

**3.1 Objetivo:** cada indicador debe tener definido su objetivo en función del atributo, el sujeto y el ámbito de la medición.

Ejemplo. Indicador: Nivel de satisfacción de los alumnos.

Objetivo: Medir el nivel de aceptación de los aspectos básicos de la formación profesional (atributo), por parte de los alumnos en formación (sujeto de medición), a nivel de Centro de Formación y de Regional del SENA (ámbito).

En el desarrollo del indicador se deben describir los componentes del atributo. En el ejemplo mencionado el indicador comprende: Valoración del instructor y sus métodos; Valoración de las instalaciones, máquinas y equipos; Valoración de los medios y recursos didácticos.

**3.2 Cálculo:** Un indicador resulta de una relación entre dos o más datos o variables. Dependiendo de su alcance y objetivo hay diversas maneras de calcular un indicador. Algunas de ellas utilizadas en el SENA:

- Por doceavas. Se utiliza cuando se espera que el indicador tenga un comportamiento normal mes a mes. Su cálculo se hace así: Monto alcanzado en el período / Monto calculado para el año.
- Relación Ejecutado en el período / Programado en el período.
- Relación entre dos indicadores más sencillos.
- Ejemplo. Indicador: Variación en el comportamiento del recaudo de aportes.
- Cálculo =  $\text{Recaudo aportes período actual} / \text{recaudo aportes período anterior}$

- **Recaudo aportes período actual = Monto aportes ejecutado período actual / Aportes presupuestados período actual.**
- **Recaudo aportes período anterior = Monto aportes ejecutado período anterior / aportes presupuestados período anterior.**
- **Comparación con un estándar pre – establecido.**
- **Ejemplo. Indicador: Capacidad instalada.**
- **Cálculo: % de ocupación de la capacidad instalada / 0.80. En donde se asume que una capacidad instalada normal sería del 80%.**
- **Porcentaje simple.**
- **Ejemplo. Indicador: Valoración del instructor.**
- **Cálculo: No. de respuestas excelentes – buenas - aceptables – etc. / No. total de respuestas.**

**3.3 Parámetro.** Es el punto de referencia que se utilizará para analizar y evaluar los resultados arrojados por el indicador y lograr su cualificación. Depende de las características de cada indicador. A continuación se explican los más frecuentes.

- **Indicadores en los cuales el 100% o valores superiores a éste se consideran excelentes.** Tal es el caso del indicador Comportamiento del recaudo de aportes, pues entre mayor sea el resultado mejor es el desempeño de la Organización o área.
- **Indicadores en que los excesos al 100% son considerados una ineficiencia.** En este grupo se incluyen la mayoría de indicadores de costos. Cuando esto se presenta, el exceso se resta de 100. Por ejemplo si en el indicador Costo alumno en un período fuera 125%, el indicador quedaría en 75 (100 – 25) y se clasificaría en la tabla de cualificación como aceptable.
- **Indicadores en que valores diferentes al 100% podrían indicar ineficiencia o eficiencia.** Por ejemplo en el indicador Costo Hora Total, valores por encima del 100% indican programación ineficiente o sobrecostos y por debajo podrían indicar reducción de costos (siempre y cuando no se hayan sacrificado metas de formación) o ineficiencias (si se han sacrificado metas). En este caso el sistema debe prever cruces con otros indicadores.

**3.4 Datos requeridos para el cálculo y responsables.** Existen diferentes tipos de fuentes para obtener la información requerida en el cálculo de indicadores:

- **Sistemas de información internos:** aplicaciones estadísticas o presupuestales de la entidad.
- **Planes y programaciones anuales**
- **Encuestas específicas para detectar un dato.** Por ejemplo para el Indicador Nivel de Satisfacción de la Empresa, deben realizarse dos encuestas, una aplicada a las empresas que tienen alumnos en práctica y otra a quienes tienen vinculados egresados de la institución.
- **Fuentes externas.** Por ejemplo para calcular el indicador Tiempo de búsqueda de empleo, se deben obtener datos sobre la Encuesta Nacional de Hogares que realiza el DANE.

A continuación se presenta un ejemplo con base en el Indicador: Costo Hora Total.

**Cálculo:** Costo Hora Total = Costo Hora Total ejecutado / Costo hora total programado.

**CHT. Programado** = Gastos netos programados / Total horas a formación programadas.

**CHT. Ejecutado** = Gastos netos ejecutados / Total horas a formación ejecutadas.

Variable	Fuente	Area responsable
Gastos netos programados	Aplicación presupuestal	Area financiera
Horas a formación programadas	Plan anual	Oficina de planeación
Gastos netos ejecutados	Aplicación ejecución presupuestal	Area financiera
Horas a formación ejecutadas	Aplicación estadística	Oficina de planeación

#### 4. LOS INDICADORES EN ACCIÓN

Los indicadores se implementaron como consecuencia de un cambio de Administración en la Institución; la llegada de un Director General procedente del sector privado y la presión del medio externo, especialmente los gremios, por una mayor eficiencia, eficacia y efectividad de la entidad conllevaron la implementación del sistema de índices de gestión.

La decisión, estructuración y puesta en marcha del sistema fue centralizado y sin ningún proceso participativo; esto causó rechazo inicialmente por parte



de diferentes estamentos, especialmente en algunas direcciones regionales, pues tradicionalmente en la entidad había existido una cultura participativa. Sin embargo, juzgando a posteriori, hubiese sido muy difícil establecer el sistema de manera participativa, por la cantidad de paradigmas existentes, la burocratización de la entidad, la reticencia al cambio y la tendencia a “hacer lo mismo de antes pero con diferente nombre” cada vez que se proponían cambios.

Sin embargo, una vez implementados se hizo necesario involucrar más a los equipos directivos tanto de la dirección general como de las regionales para que tuvieran un impacto real en la gestión institucional:

*El desarrollo del proceso fue marcadamente centralizado, lo cual llevó a una débil intervención de los Centros y Regionales, en el seguimiento y control, tanto de su información como de los resultados en si mismos. Aquellos sintieron el efecto de los resultados de los indicadores, pero pudieron obtener muy poco provecho de los mismos para enriquecer y mejorar su propia gestión, que era en realidad el objetivo del conjunto de indicadores. (SENA, 1996).*

Algunas características de la aplicación de los indicadores se pueden resumir así:

- El sistema respondía a una visión holista determinada por un plan de direccionamiento estratégico el cual a su vez establecía tres factores estratégicos: eficiencia institucional, calidad y cobertura y pertinencia.
- Uno de los aspectos más complicados fue la incidencia sobre la cultura organizacional, pues si bien se tenía conciencia de la eficiencia no sucedía lo mismo con la competitividad, pues se trabajaba más por funciones o por tareas (siendo muy eficiente en ellas), pero no por resultados. Un ejemplo claro de ello era la cancelación frecuente de cursos por falta de alumnos; con el sistema de indicadores el director del Centro no podía quedarse tan solo en la justificación, pues así esta fuera válida tenía que organizar otro curso ya que en caso contrario el indicador de metas se vería afectado.
- En un principio los indicadores tuvieron una connotación coercitiva y punitiva. Uno de los aspectos desfavorables de los indicadores fue el deterioro en el ambiente laboral, estrés y agresividad, así como una actitud defensiva que impedía hacer planes efectivos de mejoramiento. Muchos empleados nunca se comprometieron con los correctivos y para algunos de ellos no era fuente de motivación que su Centro o su Regional ocupara los primeros lugares en la clasificación nacional.

## 5. CONCLUSIONES

El objetivo primordial de mejorar el desempeño organizacional, se cumplió ampliamente: en la primera medición realizada al finalizar el trimestre enero-marzo de 1995 la Regional que obtuvo el máximo puntaje alcanzó 86% y la diferencia con quien ocupara el último lugar estuvo cercana a los 30 puntos, en la medición final del período estudiado enero-abril de 1997 se obtuvo un resultado de 94% por parte de la Regional mejor evaluada y la diferencia con la última fue de 8 puntos.

Igualmente se fomentaron los intercambios entre Regionales y Centros de formación favoreciendo los liderazgos por sectores y actividades, y dado que algunos centros o regionales lograban destacarse en determinados procesos o resultados, se generaba competencia pero a la vez cooperación al tratarse de la misma institución. Las regionales líderes se convirtieron en punto de referencia obligado para las demás.

En cuanto a la asignación del presupuesto teniendo como base los resultados que arrojaban los indicadores se pudo efectuar de manera exitosa, pues se entregaba a cada centro o regional las partidas para los gastos fijos y los variables eran entregados según los índices encontrados, de esta manera quienes se encontraron en los primeros puestos recibían la totalidad del presupuesto además de partidas adicionales como premio a la gestión, y a quienes se hallaban en los últimos lugares se les reducía su asignación.

Esto que generaba un buen nivel de competencia, generó malestar no sólo entre los directivos de los centros y regionales afectados sino entre las autoridades y las comunidades locales y a la larga se convirtió en un argumento para “desmontar” parcialmente el uso del sistema. En las últimas mediciones los resultados no influían en la asignación presupuestal.

Desafortunadamente el sistema no incluía mediciones en un aspecto que es eje de la misión institucional: lo pedagógico, con el argumento de que existían otros mecanismos para su evaluación, y a pesar que indirectamente se medía a través de los resultados de calidad y de impacto, la administración en todos los niveles bajó su nivel de atención en este tópico.

Algunas consideraciones que pueden formularse como consecuencia de la experiencia y que serán de utilidad para otras entidades que deseen aplicar un sistema de gestión basado en indicadores son:

a. Es indispensable contar con un plan estratégico, al cual debe responder el sistema de indicadores, los que a su vez deben realimentar el proceso de toma de decisiones.

b. Hay que ser cuidadoso en la determinación de qué se medirá pues aquello que no quede en el sistema deja de ser prioritario para los equipos directivos. Eso sucedió en el caso estudiado con una variable muy importante como era la oportunidad de respuesta que tradicionalmente era prioritaria para la entidad y que perdió interés al no ser incluida en los indicadores.

c. La demasiada presión sobre los resultados puede traer como consecuencia que los indicadores se conviertan en el fin más que en un medio para mejorar la gestión.

d. A la par con el sistema de indicadores deben establecerse mecanismos para intervenir el clima organizacional pues el impacto puede ser negativo especialmente en el corto plazo.

e. Un sistema de este tipo demanda equipos directivos muy capaces y muy comprometidos con la organización, con mentalidad de cambio y disposición para el mejoramiento continuo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

DOMINGUEZ, Gerardo (1999). Indicadores de Gestión. Santafé de Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.

MCKINNEY, Debra (1999). Indicadores de Gestión en la formación corporativa. Congreso Acrip Manizales.

RINCON, Rafael David (1998). Los Indicadores de Gestión Organizacional: una guía para su definición. Revista Universidad Eafit. Medellín julio-septiembre.

SENA (1996). Índice de gestión institucional. Digeneral. Santafé de Bogotá. Abril.

SENA (1996). Plan estratégico institucional. Documento mimeo. Digeneral. Santafé de Bogotá.

SENA (1995-1997) Informes de gestión regional. Resultados trimestrales de los índices de gestión. Manizales.