

¿CÓMO DISEÑAR METAS E INDICADORES PARA EL MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

GUÍA N° 5 Cómo construir indicadores

Esta guía es parte de una serie que aborda los pasos a seguir para diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación (M&E) de políticas públicas.

Los indicadores son un elemento clave en la construcción de evidencia para la toma de decisiones ya que nutren los procesos de monitoreo y evaluación, y permiten analizar el desempeño de una política pública.

Los indicadores están compuestos de una fórmula de medición que especifica cómo se calculan los valores que expresa; fuentes de información que transparentan de donde se obtiene la información; la explicitación de la frecuencia de medición con la que se deja constancia de la referencia temporal del indicador y, finalmente, una línea de base, es decir, los valores de los indicadores elaborados en el punto de partida de la intervención.

Un indicador es una variable o factor cuantitativo o cualitativo que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros, reflejar los cambios vinculados con una intervención o ayudar a evaluar los resultados de un organismo de desarrollo.

Fuente: DAC y OCDE (2010)

Características de un indicador elaborado correctamente¹

- Es objetivo.** Es independiente de nuestro modo de pensar.
- Es medible objetivamente.** Su medición no está influida por intereses particulares.
- Es relevante.** Mide un aspecto clave del logro esperado.
- Es específico.** Mide lo que debe medir.
- Es práctico y económico.** Requiere poco trabajo y tiene un bajo costo.
- Está asociado** a un plazo, tiempo del proyecto o sus parcialidades.

1 Estas características suelen agruparse bajo el acrónimo SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-Oriented*)

Clasificación de indicadores

Existen dos formas de clasificar indicadores: según el lugar que ocupan en la cadena de resultados y según la dimensión del desempeño de una política pública que mide (Armijo, 2011; Armijo & Bonnefoy, 2005).

Las dos clasificaciones son complementarias. “Mientras los primeros indicadores son más

funcionales al objetivo de rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de la segunda clasificación están más orientados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones” (Armijo & Bonnefoy, 2005, p. 26). En este sentido, la planificación de cualquier política, programa o proyecto debería tener un adecuado balance de estos tipos de indicadores.

Tipo de indicadores, según la cadena de resultado

Indicadores de insumo	Miden el número de recursos que permiten realizar procesos destinados a la producción de bienes y servicios.
Indicadores de proceso/actividad	Miden el desempeño en la ejecución de las actividades y procesos para obtener bienes y servicios.
Indicadores de producto	Miden el volumen y la calidad de los bienes y servicios generados directamente por la organización.
Indicadores resultado	Reflejan los cambios en el comportamiento, estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales. Entregan información sobre el mejoramiento en las condiciones de vida de la población objetivo.
Indicadores de impacto	Dependen del accionar de más de una institución. Pueden estar afectados por factores externos no controlables y la atribución directa no siempre es comprobable.

Tipo de indicadores, según dimensiones del desempeño

Indicadores de economía	Miden la capacidad para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de sus objetivos.
Indicadores de eficacia	Miden el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.
Indicadores de eficiencia	Miden la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto.
Indicadores de calidad	Miden la capacidad de una institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios.

¿Qué pasos se deben seguir para construir indicadores para el sector público?

Si bien no existe una única fórmula para construir indicadores, es posible identificar 5 pasos fundamentales (CONEVAL, 2013):

1. **Identificar y/o revisar objetivos y metas**
2. **Identificar las dimensiones de desempeño**
3. **Construir las fórmulas para la medición**
4. **Recopilar la información necesaria**
5. **Validación de los indicadores**

PASO 1: Identificar y/o revisar objetivos y metas

El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas: "lo que será medido". La claridad y precisión de los objetivos y metas permiten operacionalizar las dimensiones de las que el indicador deberá dar cuenta.

Algunas preguntas que deben responderse:

1. ¿Cuál es la misión institucional, los productos estratégicos y los usuarios?
2. ¿Cuáles son los objetivos que se deben lograr?
3. ¿Están los objetivos alineados con las prioridades estratégicas de la organización?
4. ¿Los objetivos están expresados en metas mensurables?

PASO 2: Identificar dimensiones a medir

Antes de diseñar se deben tomar dos decisiones: lo que se pretende medir y en quienes se mide. Teniendo claridad acerca de esto, se debe elaborar un sistema de indicadores que cubran las dimensiones del

desempeño de manera integrada: eficiencia, eficacia, calidad y economía (los indicadores de insumo o producto por sí solos no dicen mucho).

Asimismo, se deben cubrir las diferentes áreas de la organización: estratégica, gestión y operacional.

Además, los indicadores deben poder dar cuenta del desempeño de los procesos para identificar los cuellos de botella.

Finalmente, es importante que el número de indicadores sea limitado. Es crucial desarrollar una cantidad tal que seamos capaces de utilizar y controlar, dado que mucha cantidad de información puede volverse en contra.

PASO 3: Construir fórmulas

En este paso se definen el nombre del indicador -que debe ser ilustrativo de aquello que se medirá- y la fórmula que se utilizará para obtener el valor del indicador. En este sentido, la fórmula debe ser una expresión matemática claramente definida y de fácil comprensión, es decir, deben quedar claras cuáles son las variables utilizadas y que cálculo se realizará: porcentajes; tasas de variación; promedios o razones (CONEVAL, 2013).

A continuación se proponen algunas fórmulas que pueden utilizarse para elaborar indicadores. Es importante resaltar que no se recomienda utilizar indicadores cuya fórmula sea "cantidad" ya que los valores podrían carecer de referencia.

CÁLCULO	FÓRMULA	EJEMPLO
Porcentaje: razón entre dos variables con igual unidad de medida	$\left(\frac{\text{Número de casos de interés}}{\text{Número de casos total}} \right) \times 100$	$\left(\frac{\text{Número de niños atendidos < 5 años}}{\text{Total de niños menores de 5 años}} \right) \times 100$
Tasa de variación: razón entre una misma variable pero en períodos diferentes	$\left(\frac{\text{Variable año } t - \text{Variable año } t - 1}{\text{Variable año } t - 1} \right) \times 100$	$\left(\frac{\text{Cant denuncias 2017} - \text{Cant denuncias 2016}}{\text{Cant de denuncias 2016}} \right) \times 100$
Promedio: la suma de todos los valores de una variable dividida por los sumados	$\left(\frac{X1 + X2 + X3 + \dots + Xn}{\text{Número total de } X} \right)$	$\left(\frac{\sum \text{cant de tiempo de espera de cada paciente}}{\text{Cant de total de pacientes}} \right)$
Razón: relación entre dos variables con distinta unidad de medida	$\left(\frac{\text{Total de casos variable } X}{\text{Total de casos variable } y} \right)$	$\left(\frac{\text{Total de pacientes atendidos}}{\text{Total de enfermos}} \right)$

El siguiente ejemplo muestra la articulación entre objetivo, nombre del indicador y fórmula:

OBJETIVO	INDICADOR	FÓRMULA
Ampliar la cobertura de la pensión básica universal (PBU) en los adultos mayores (AM) de 70 años en los municipios x	% de AM de 70 años o más cuentan con PBU sobre el total de AM de 70 años o más que viven en los municipios x	$(N^{\circ} \text{ de AM de 70 priorizados que cuentan con PBU año } n / N^{\circ} \text{ total de adultos mayores de 70 que viven en los municipios año } n) \times 100$

PASO 4: Recopilación de información

La información puede provenir de diferentes fuentes, registros administrativos, información contable, encuestas, estudios especiales, etc. Las fuentes deben ser reconocidas y accesibles a quienes deseen consultarlas, esta condición es importante para dotar de transparencia al indicador.

Asimismo, un sistema de indicadores requerirá reunir tres tipos de información:

- Información contable-financiera: relativa a los costos de la producción, ingresos, gastos, activos, etc.
- Información operacional: nivel de producción, estadísticas operativas (por ejemplo, kilómetros construidos, estudiantes matriculados, etc).
- Información sobre resultados finales: para lo cual generalmente deben realizarse estudios especiales.

PASO 5: Validación de los indicadores

Finalmente, se proponen para evaluar indicadores los siguientes criterios desarrollados por CONEVAL (2013):

- **Claro:** si el indicador tiene algún término o aspecto técnico ambiguo que pueda ser interpretado de más de una manera
- **Relevante:** Se debe verificar que los elementos más importantes del indicador estén directamente relacionados con algún aspecto fundamental del objetivo
- **Adecuado:** Se refiere a si el indicador nos da una base suficiente para emitir un juicio respecto al desempeño del programa
- **Monitoreable:** Se analiza la claridad de los medios de verificación y del método de cálculo del indicador para determinar si éste puede ser sujeto a una comprobación independiente
- **Económico:** Cuando al comparar el beneficio de generar la información necesaria para el indicador respecto al costo económico o humano, si el beneficio es mayor al costo, se estima que el indicador es económico.
- **Aporte Marginal:** un indicador tiene aporte marginal si la información adicional que proporciona mide aspectos que no consideran los demás indicadores y cuando se proporciona información objetiva adicional para monitorear el desempeño del programa.

Ficha metodológica y matriz de indicadores

La elaboración de indicadores requiere de dos instrumentos básicos: la ficha con aspectos metodológicos de cada indicador y la matriz del conjunto de indicadores.

El primer instrumento, la **ficha de indicadores**, es un formulario sobre el que se completarán los datos de cada indicador (uno por ficha). A continuación un modelo de ficha:

Ficha de indicadores Ministerio de Gobierno

Código	001
Secretaría	Secretaría de Seguridad y Orden Público
Subsecretaría	-
Dirección	Servicio Penitenciario Provincial
Nombre del Indicador	Tiempo promedio de espera de las visitas al penal
Descripción del Indicador	Tiempo promedio de espera para un ingresante entre la hora de llegada al punto de requisa y la hora de llegada al interno
Método de Cálculo	$\left(\frac{\sum \text{cant de tiempo de espera de cada ingresante}}{\text{Cant de total de ingresantes}} \right)$
Tipo de Indicador	Producto
Dimensión a Medir	Eficiencia
Sentido Esperado	Negativo
Frecuencia	Anual
Unidad de Medida	Minutos
LB Valor	53
LB Año 0	2016
Valor Año 1	50
Valor Año 2	47
Valor Año 3	40
Fuente	Registro del Servicio Penitenciario
Responsable	Director del Servicio Penitenciario Provincial
Observaciones	
Fecha Estimada de Medición	Semana final de marzo, junio, septiembre y diciembre.
Fecha de Revisión	10/08/2019
Fecha de Aprobación	20/09/2019

La construcción de un indicador es un trabajo iterativo y en equipo, donde una vez completada y validada la ficha, esta información se vuelca en la matriz de indicadores.

La **matriz de indicadores** será un instrumento central en el proceso de monitoreo y evaluación de una intervención pública. Un ejemplo está disponible [aquí](#).

Para profundizar sobre este tema

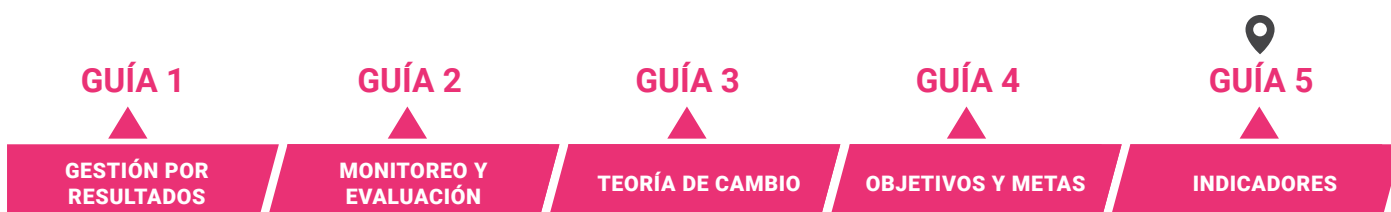
Índice de Progreso Social para el Conurbano Bonaerense - <https://bit.ly/2Sjhty> y <https://bit.ly/2RQWBCC>

Mide Jalisco - <https://bit.ly/2sh9sFO>

Metas e indicadores de ODS - <https://bit.ly/2z7gSfp>

Barra de progreso

Ya leíste la Guía 5. Completaste un 100% de la serie “¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?”



Lecturas recomendadas

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.

Armijo, M., & Bonnefoy, J. C. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5611-indicadores-desempeno-sector-publico>

CONEVAL. (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Recuperado 7 de febrero de 2019, de <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/Paginas/Mosaicos/Manual-para-el-diseno-y-la-construccion-de-indicadores.aspx>

DAC, & OCDE. (2010). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. Recuperado de <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>

Acerca de los autores

Natalia Aquilino | Directora del Programa de Monitoreo y Evaluación

Emiliano Arena | Coordinador del Programa de Monitoreo y Evaluación

Mariángeles Gutiérrez Bode | Analista del Programa de Monitoreo y Evaluación

Juan Manuel Scolari | Consultor del Programa de Monitoreo y Evaluación

Este documento se realizó en el marco del proyecto Fortalecimiento de las capacidades en Monitoreo y Evaluación del Ministerio de Gobierno de San Juan, dirigido por Natalia Aquilino, directora del Programa de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC.

Para citar este documento: Aquilino, N., Arena, E., Bode, M. y Scolari, J. (febrero 2019). Guía N° 5: Cómo construir indicadores, *Serie ¿Cómo diseñar metas e indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas públicas?* Buenos Aires: CIPPEC.

CIPPEC alienta el uso y la divulgación de sus producciones sin fines comerciales. Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippec.org

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

CIPPEC[®]