XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2023.

Desafíos metodológicos para la construcción de indicadores en el ámbito del monitoreo y la evaluación de políticas públicas.

Patricia Fernández y Guadalupe López.

Cita:

Patricia Fernández y Guadalupe López (2023). *Desafíos metodológicos para la construcción de indicadores en el ámbito del monitoreo y la evaluación de políticas públicas. XV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: https://www.aacademica.org/000-025/119



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto*. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: https://www.aacademica.org*.

XV Jornadas de la Carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires
40 años de democracia: Aportes y desafíos de la Sociología para pensar y problematizar nuestro tiempo
Buenos Aires, 6 al 10 de noviembre de 2023
Eje 1: Filosofía, Teoría, Epistemología, Metodología
Mesa 18: Metodología de la investigación sociológica y epistemológica

Título: **Desafíos para la construcción de indicadores en el ámbito del monitoreo y la evaluación**

Autoras: Fernández, Patricia (FSOC, UBA), López, Guadalupe (FSOC, UBA)

1. INTRODUCCIÓN

La presente ponencia propone generar un espacio de reflexión acerca de los desafíos metodológicos y de las particularidades que asume la construcción de indicadores en el ámbito del seguimiento y la evaluación de políticas públicas.

Los indicadores permiten realizar la medición de distintos aspectos de la ejecución de una intervención, programa o política pública. Dentro de la actividad de seguimiento, éstos posibilitan el monitoreo de los avances o desvíos en relación a las metas propuestas. Por su parte, en las actividades de evaluación, son un insumo de alta relevancia para abordar y dar respuesta a la pregunta formulada.

Definir correctamente un indicador, reconstruir todos los elementos que lo constituyen, plasmarlos en la ficha de un indicador y medirlo es, en ocasiones, un proceso de relativa complejidad metodológica, técnica y también política, en donde la factibilidad y accesibilidad a la información son aspectos relevantes para su constitución. Estos ejes serán abordados en la presente ponencia.

Resulta importante señalar que ambas autoras son docentes de Metodología de la Investigación Social en la carrera de Sociología de la Universidad de Buenos Aires y trabajaban a su vez en la Administración Pública Nacional. En este sentido, el presente documento pretende ser, por un lado, un espacio de reflexión metodológica acerca de la construcción de indicadores en el contexto de la gestión pública y, por otro lado, un intercambio acerca de las dificultades y los desafíos identificados en la experiencia de trabajo cotidiano de diseño, medición y comunicación de la información provista por este tipo de indicadores.

2. ASPECTOS VINCULADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE LOS INDICADORES

2.1. La definición de indicadores: ¿Qué es un indicador de gestión?

Dentro del ámbito de la investigación social, el indicador es considerado una variable. Siguiendo a Güell (1985), una variable es *"cualquier característica, cualidad o atributo de una persona, grupo, acontecimiento, que puede cambiar de valor"* (p. 51). Es decir, una variable expresa, a través de sus distintas categorías o valores, la variabilidad que asume un atributo en un conjunto de unidades de análisis con determinados rasgos comunes.

El indicador, por su parte, es una variable que, a diferencia de otras, posee un correlato empírico directo. Siguiendo a Marradi, Archenti y Piovani (2007) es *"algo manifiesto o registrable que da información sobre algo que no es manifiesto (o directamente registrable)"* (p. 106). Entendido en estos términos, el indicador es una variable, pero a diferencia de otras, presenta una definición conceptual que permite su medición directa sin requerir un proceso de operacionalización previa.

Al adentrarnos en el ámbito del seguimiento o monitoreo y de la evaluación de intervenciones, programas o políticas públicas[1], la identificación de indicadores adquiere otras acepciones. Repasamos a continuación algunas definiciones que se reconstruyen en la bibliografía sobre el tema.

> *"Un indicador es una comparación entre dos o más tipos de datos que sirve para elaborar una medida cuantitativa o una observación cualitativa. Esta comparación arroja un valor, una magnitud o un criterio, que tiene significado para quien lo analiza".* (OIT, 2011, p.38)

> *"Una representación cuantitativa o cualitativa, que se establece 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"* (Función pública, 2018. p. 18)

> *"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 ".* (DAC & OCDE, 2010, p. 25)

---

[1] En la presente ponencia tomaremos los términos *intervención*, *proyecto*, *programa* o *política pública* como conceptos intercambiables. Si bien cada uno de ellos expresa acciones de carácter público de distinto alcance, a los fines de la construcción de indicadores no presenta diferencias de relevancia.

> *"Un indicador es una expresión cualitativa o cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el establecimiento de una relación entre variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo".* (DANE, 2012, p. 13)

> *"En términos generales, se denomina indicador a una observación empírica o estimación estadística que sintetiza aspectos de uno o más fenómenos que resultan importantes para uno o más propósitos analíticos y de monitoreo en el tiempo. Si bien el término indicador puede aludir a cualquier característica observable de un fenómeno, suele aplicarse a aquellas que son susceptibles de expresión numérica y que son pertinentes o de máxima importancia para el interés público"* (CEPAL, 2009b, p.20)

A partir de esta lectura, puede reconocerse que existe, en la bibliografía sobre el tema, distintas acepciones del concepto indicador en el ámbito del monitoreo de gestión y evaluación. También pueden identificarse características y atributos que son comunes y otros que se presentan divergentes entre sí. A continuación, se analizan con mayor profundidad algunos de estos aspectos, avanzando también en las distintas clasificaciones usualmente utilizadas para distinguir los tipos de indicadores existentes en este campo de conocimiento.

2.2. La utilidad de los indicadores: ¿Qué función cumple un indicador y para qué se utiliza?

De las definiciones expuestas anteriormente se desprende que los indicadores se construyen orientándose a medir aspectos de una intervención, programa o política pública. Estos aspectos pueden referirse a una actividad o proceso, un bien o servicio brindado, un monto dinerario otorgado, o un resultado o impacto esperado en la población objetivo. En este sentido, el indicador es un instrumento que permite dar cuenta - en distintos momentos o períodos previamente establecidos - acerca de determinadas dimensiones, condiciones, o resultados de una intervención o proyecto. Sobre este punto existe bastante consenso en las definiciones, manifestándose en expresiones tales como "*describir el logro"*, *"demostrar el cambio"*, *"medir el progreso"*.

El indicador puede ser utilizado en distintos ámbitos, espacios o para distintos fines. En primer lugar, permite al equipo que gestiona o implementa un proyecto, generar información de valor

para hacer monitoreo, visualizar avances, corroborar si los resultados se manifiestan en el sentido esperado y tomar decisiones al respecto. Estos pueden incluir, realizar ajustes en los procesos o readecuación de los cursos de acción. También, es utilizado por equipos de áreas de planificación y seguimiento de los organismos o jefatura de gabinete ministerial para realizar seguimientos más integrales sobre la evolución de las distintas acciones implementadas por la organización. Otro de los usos implica la generación de informes de resultados solicitados por organismos o instituciones financiadoras de la intervención. Asimismo, puede destacarse su utilización relacionada con la información que se publica o comunica externamente, alguna de las cuales se orientan a la rendición de cuentas a la ciudadanía o la generación de ámbitos de transparencia respecto del uso de los recursos públicos. Los indicadores tienen también una utilidad muy importante dentro de los procesos de evaluación, siendo en muchos casos, aquellas referencias empíricas que permiten abordar y contribuir a dar respuesta a las preguntas formuladas. En dicho contexto, el indicador puede no requerir mediciones de un valor a lo largo del tiempo sino un análisis que posibilite la interpretación de una única medición temporal.

Por último, cabe aclarar que para lograr que un indicador sea útil deben contemplarse también otros aspectos. Entre ellos, la definición de indicadores que sean relevantes y que provean información sobre un aspecto clave del objetivo o logro esperado. También que sea factible de construir, pudiendo acceder sin mayores inconvenientes a la información requerida. Asimismo, que sea oportuno, obteniendo la información en un plazo que permita adoptar decisiones en el momento adecuado. Por último, se destaca que sea formulado de manera simple para que sea comprendido por distintos actores de la misma manera.

2.3. La construcción de indicadores: ¿Qué elementos componen la formulación de un indicador?

A partir de las definiciones antes expuestas puede vislumbrarse distintas formas de mencionar cómo se construye un indicador y de denominar los elementos que participan en su formulación.

Con respecto a la construcción del indicador, no existe consenso al respecto. Retomando las definiciones antes mencionadas, por ejemplo, OIT (2011) y Departamento Administrativo de la Función Pública (2018), identifican que el indicador es el resultado de una comparación o el establecimiento de una vinculación entre al menos dos tipos de valores. Esta perspectiva pone énfasis en que un indicador implica siempre la relación entre valores. En este sentido, un número absoluto que exprese, por ejemplo, la "*cantidad de subsidios otorgados*" no sería estrictamente un indicador ya que en su construcción interviene un sólo elemento. DANE (2012) y CEPAL (2009b), en cambio, manifiestan que el indicador puede ser el resultado del

análisis de una variable (o *fenómeno*) o la relación entre éstas. En esta segunda acepción del concepto, *"cantidad de estudiantes del establecimiento que poseen becas de comedor escolar"* o *"porcentaje de estudiantes del establecimiento que poseen beca de comedor escolar"* serían igualmente indicadores. En el primer ejemplo, el indicador se construye como un valor absoluto a partir de la contabilización o sumatoria de un conjunto de unidades que poseen una característica común (estudiantes que poseen beca). En el segundo caso, en cambio, el indicador se construye mediante la relación entre la suma de unidades que poseen una característica y la suma de otras unidades con otro tipo de caracterización (en este caso, estudiantes que poseen beca y estudiantes que asisten al establecimiento escolar). Cabe mencionar que CEPAL (2009a) incorpora ambas definiciones como indicadores, pero distinguiendo entre indicador e indicador compuesto. Este último "*se construye como función de dos o más variables, en cuyo caso se están midiendo características multidimensionales (e. g. calidad ambiental, salud humana, etc.)"* (p. 13).

Las dos primeras formas de concebir la construcción de un indicador abren un espacio de reflexión acerca de la utilidad que posee cada definición para medir el progreso o describir el logro de determinado aspecto de una intervención. En este sentido, podría objetarse que indicadores construidos a partir de un sólo valor (por ejemplo "*cantidad de personas vacunadas con al menos una dosis contra Covid19"*) resultan poco útiles para analizar cómo se está llevando a cabo una gestión o, si los valores obtenidos permiten alcanzar los resultados esperados. Ahora bien, por otro lado, indicadores tales como *"promedio de vacunas aplicadas por persona",* construidos a partir de la relación entre dos variables (cantidad de vacunas aplicadas y cantidad de personas a las que se les aplicó la vacuna) tampoco ofrecen indicación acerca de si el resultado se orienta al objetivo planteado. En consecuencia, sólo los indicadores que incorporan en su formulación la referencia a un grado de avance (por ejemplo *"porcentaje de vacunas aplicadas sobre el total de población destinataria")*, darían - a priori - idea de cuánto se orienta el valor obtenido hacia el resultado esperado.

Consideramos sobre este debate que ambos tipos de construcción de indicadores son acertados ya que, en la práctica, es la explicitación de la meta (es decir, el valor esperado del indicador en un plazo determinado) lo que permite interpretar si efectivamente se logra, a través de las distintas mediciones establecidas, la orientación en el sentido propuesto. Otro aspecto no menor es que disponer de indicadores de un valor absoluto (por ejemplo *"cantidad de titulares del programa"*) es de mucha utilidad ya que permite, a distintos usuarios, contar con la información de base necesaria para construir otro tipo de indicadores que puedan implicar relaciones entre variables, como por ejemplo variaciones porcentuales, tasas, promedios o porcentaje de ejecución o cumplimiento. Por último, posibilita también dimensionar el volumen de determinados productos entregados, procesos realizados o servicios brindados, situación que no se obtiene si se analiza solamente indicadores de

relación vinculados, por ejemplo, a un porcentaje de cumplimiento en la entrega de un producto o servicio. En síntesis, tanto los indicadores de un valor como de relación entre valores son efectivamente indicadores. Ambos, de forma complementaria y, en conjunto con la definición de una meta, pueden brindar información completa acerca de determinado aspecto de la gestión que se pretende analizar.

En lo que respecta a la denominación de los elementos que intervienen en la construcción de un indicador, tampoco existe consenso. En la mayoría de las definiciones se realiza una distinción entre el concepto de variable e indicador, siendo la primera un elemento que interviene en la construcción de la segunda. En otros casos se asemejan ambos conceptos, sobre todo cuando se menciona que el indicador puede estar construido por una sola variable. Por último, algunos autores omiten directamente el término *variable,* refiriéndose en su lugar a *valores o fenómenos* que intervienen en su construcción.

2.4. Los tipos de indicadores: ¿Cómo se clasifican y qué utilidad proporciona dicha clasificación?

En la bibliografía sobre el tema existen múltiples criterios sobre tipos de indicadores. Por lo general, estos criterios no son utilizados con fines meramente clasificatorios, sino que también aportan a la comprensión del rol que tiene dicho indicador en el proceso de seguimiento o evaluación y en qué sentido el mismo contribuye al cumplimento de los objetivos planteados. Sin pretensión de exhaustividad, en primer lugar, se puede mencionar un criterio que pone el acento en el ciclo de la política pública, haciendo énfasis en los distintos momentos que dan cuenta de su ejecución. En este sentido, se identifican indicadores de insumo, proceso, producto, resultado e impacto. Esta clasificación resulta útil y ordenadora al momento de seleccionar indicadores que permitan ir monitoreando toda la cadena de operaciones necesarias para dar cumplimiento a los objetivos propuestos. Tomando como ejemplo una intervención orientada a brindar capacitación en oficios a jóvenes para promover su inserción laboral, los indicadores de **insumo** refieren principalmente a la medición de aquellos materiales o suministros necesarios para el desarrollo de actividades, por ejemplo *"cantidad de pizarras adquiridas para la ejecución de las actividades docentes".* Los indicadores de **proceso** ponen el acento en las actividades intermedias que permiten producir el bien o servicio en cuestión. Brindan información para dar seguimiento a las actividades realizadas, por ejemplo, *"cantidad de contratos firmados", "cantidad de licitaciones adjudicadas"* o *"tiempo promedio en la aprobación de los programas de capacitación"*. Los indicadores de **producto**, por su parte, hacen referencia al volumen y calidad de los bienes y servicios que la intervención pública se propone brindar a su población objetivo. Por lo general, evalúan aspectos vinculados a la cobertura, la focalización hacia una población determinada, la

calidad, los tiempos de entrega o la percepción de distintos actores o destinatarios. Para este ejemplo, podría mencionarse *"cantidad de capacitaciones brindadas" o "satisfacción de los destinatarios con la capacitación brindada"*. Por último, existen los indicadores de **resultado** y de **impacto**. A diferencia de los anteriores, éstos ponen el acento en las consecuencias (a mediano y largo plazo) que busca alcanzar la intervención y que reflejan las transformaciones acaecidas. Un resultado podría ser *"cantidad de personas capacitadas que obtuvieron empleo en los tres meses posteriores a la capacitación"*. El impacto, estaría orientado a medir la inserción laboral a largo plazo reflejado en el incremento de la tasa de empleo en este perfil etario juvenil. Cabe aclarar que el indicador de impacto brinda información sobre el mejoramiento en las condiciones de vida de la población y esto no se vincula directamente ni en forma total a una sola intervención. Por esta razón, es que resulta dificultosa su medición, dada la complejidad metodológica de aislar los efectos que se atribuyen de manera específica a cada intervención pública en particular.

Otro criterio clasificatorio que se destaca es el vinculado a aspectos del desempeño de la intervención. Alguno de los elementos que se suele analizar se refiere a la eficacia, eficiencia, calidad, equidad, entre otros. Los indicadores de **eficacia** expresan el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos. Para esto se requiere una clara explicitación de la meta a alcanzar. Siguiendo con el ejemplo anterior podría indicarse "*Porcentaje de capacitaciones realizadas sobre lo planificado".* Los de **eficiencia** apuntan a medir la forma en que se utilizaron los recursos durante el proceso de generación del producto y/o servicio, es decir, su aprovechamiento (por ejemplo, *"Cantidad de capacitaciones brindadas por capacitador").* Los indicadores de **calidad** miden la capacidad para dar respuesta a las necesidades de la población optimizando los atributos o características de los servicios que se entregan. Evalúan aspectos vinculados a la oportunidad y cumplimiento de plazos acordados, la accesibilidad a prestaciones, la percepción de destinatarios/as, la precisión o fallas en un determinado proceso. Por ejemplo, *"Porcentaje de personas capacitadas que califican positivamente la experiencia de capacitación"*. Por último, los indicadores de **equidad** miden el acceso a bienes y servicios en relación a una serie de características de la población a la que se quiere alcanzar. Ponen de relieve si los resultados benefician más a un grupo en particular. Comúnmente, los análisis se refieren a temas de género, edad, ubicación geográfica o nivel de ingresos. Por ejemplo, *"capacitaciones realizadas por género"* o *"por región geográfica"*.

Un tercer criterio clasificatorio es la distinción entre indicadores cualitativos y cuantitativos que da cuenta de la naturaleza del fenómeno que expresa el valor del indicador. Project Concern International (2013) entiende a los indicadores cuantitativos como una representación numérica de un aspecto de la realidad que puede manifestarse a través de un número absoluto, porcentaje o relación entre variables. (ejemplo cantidad de hijos, % de hijos escolarizados, tasa de escolarización). Por su parte, los indicadores cualitativos se construyen

con variables que expresan situaciones o naturalezas no numéricas que se buscan mensurar. Reflejan un comportamiento, valoración, actitud, opinión, percepción o comportamiento. El indicador se construye usualmente a partir de una categoría de la variable sobre la que resulta relevante hacer seguimiento (*"porcentaje de destinatarios del plan que evalúan como muy bueno el servicio de capacitación recibido"*). Esta distinción resulta de utilidad para la comprensión de la naturaleza del aspecto a medir.

Como se mencionó precedentemente, existen otros sistemas clasificatorios, por lo que la anterior explicitación no tiene pretensión de exhaustividad sino más bien poner en evidencia algunos criterios que son considerados útiles para situar el rol que ocupa cada indicador en el monitoreo, análisis o evaluación de la gestión de una intervención pública.

3. DIFICULTADES COMUNES EN LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN

Técnicamente la construcción de un indicador implica una serie de pasos a seguir. Estos se inician con la definición del aspecto que se pretende medir y finaliza con su estrategia de comunicación. Sintéticamente estos pasos se resumen en: a) identificar el factor relevante b) precisar el indicador que mejor expresa ese factor relevante. En este paso se especifica el nombre que asume el indicador y usualmente se clasifica el tipo de indicador que representa; c) establecer el método de cálculo utilizado; 4) establecer la línea de base (o primera medición del indicador) y su meta (valor esperado del indicador en un tiempo determinado); 5) determinar la frecuencia de medición; 6) explicitar la fuente de información; 7) definir el responsable de la medición. 8) consolidar los datos; 9) analizar y comunicar los resultados. Los últimos dos pasos se realizan con posterioridad al relevamiento de información, pero se aconseja que deben estar definidos y acordados desde el momento que se construye el indicador. Lo mismo se aconseja para los pasos 6 y 7, ya que es recomendable acordar previamente de dónde se obtendrá la información y quién se responsabilizará por dar garantía que el indicador efectivamente se construya.

Todos los ítems anteriormente mencionados suelen plasmarse dentro de lo que se denomina "Ficha del indicador" que es un documento en el que se especifica el conjunto de definiciones conceptuales y metodológicas adoptadas para diseñarlo. La ficha del indicador adquiere un papel sumamente relevante ya que permite revisar la coherencia interna del diseño e identificar las personas responsables de su construcción. A su vez, explicita cómo fue planificado el indicador, lo que resulta de importancia para el uso compartido de datos y como aporte a la trazabilidad y continuidad de determinadas mediciones más allá de los cambios de gestión.

La enumeración de los pasos antes expuesto ofrece un sentido ordenador a la construcción del indicador. Sin embargo, es importante remarcar que, en la práctica, existen distintos obstáculos y desafíos de carácter técnicos, operativos y también políticos vinculados tanto a la factibilidad y acceso a la información como a las decisiones de relevar, compartir y comunicar la información generada por el indicador. Sobre los aspectos antes mencionados se profundizará en los siguientes apartados.

3.1. Aspectos técnicos relativos al diseño y construcción de indicadores.

Al momento de construir indicadores suele observarse algunas dificultades de carácter técnico. En primer lugar, podemos mencionar ciertas limitaciones para identificar el indicador o conjunto de indicadores que mejor expresan la ejecución o los resultados de una intervención. Este aspecto es de suma importancia ya que dicha identificación no se rige por la información que se encuentra disponible al momento de definir el indicador sino por los objetivos propuestos por la medición a realizar. Es decir, más allá de la capacidad o factibilidad para obtener determinado tipo de información, es importante precisar cuál o cuáles son los indicadores más adecuados en cada caso. Por ejemplo, en un proceso de capacitación de formación docente sobre Educación Sexual Integral puede medirse la *"cantidad de capacitaciones brindadas a docentes", la "cantidad de docentes capacitados", "cantidad de municipios que reciben capacitación",* el *"promedio de capacitaciones recibidas por docente" o el "monto transferido para la capacitación".* La elección del indicador o conjunto de indicadores más adecuados dependerá del objetivo y de las características de cada intervención pública más que de la cantidad de indicadores que operativamente sea posible construir. Es decir, la robustez de un sistema de indicadores está más asociado a la calidad y pertinencia de la información que a la cantidad de indicadores que puedan medirse dentro de él.

Otro aspecto asociado a las dificultades técnicas de construcción de indicadores se relaciona con la definición de una meta asociada al indicador. Como señalamos anteriormente, la meta expresa el valor del indicador que se espera alcanzar en un plazo determinado de tiempo. La meta permite orientar el sentido y el valor que se espera observar o alcanzar a lo largo de determinado periodo temporal. Si bien esta definición no es un requisito implícito a la formulación del indicador, es de suma relevancia para el análisis e interpretación de resultados. También resulta ser un recurso que permite explicitar entre el equipo de gestión y también de evaluación cuál es la razón de ser de una intervención, programa o política pública. La falta de explicitación de metas tiene que ver, en ocasiones, también con decisiones de orden político, aspecto que abordaremos más adelante.

Por último, destacamos otro elemento que presenta dificultades técnicas para la construcción del indicador y se refiere a su coherencia interna. En ocasiones, no existe concordancia entre el nombre del indicador, su descripción, la fórmula propuesta y la unidad de medida establecida. Una situación habitual es cuando el nombre del indicador no expresa fehacientemente el aspecto que se está midiendo. Por ejemplo, un indicador llamado *"cantidad de estudiantes que reciben vianda escolar"* y una fórmula que suma la cantidad de viandas otorgadas. Ambos aspectos son inconsistentes entre sí y puede llamarse a confusión qué es efectivamente lo que se está midiendo. Podría estar midiéndose o bien la cantidad de personas que reciben vianda (independientemente de cuántas se reciban por persona) o la cantidad de viandas entregadas (independientemente de las veces que una persona lo recibe). Es por esto que, bajo la premisa que el indicador debe ser simple y no dar lugar a confusión, debe trabajarse en dar coherencia a todos los elementos y términos que componen su formulación. Esto permite dar claridad sobre qué es lo que se está midiendo en cada caso, tanto para el equipo que construye el indicador como para el que hace uso de la información provista.

3.2. Dificultades operativas en la construcción e implementación de indicadores

Existen otro tipo de dificultades que podemos clasificar dentro de lo que llamamos aspectos operativos o de factibilidad operativa. Éstas se vinculan a distintos obstáculos que se dan, en la práctica, para obtener la información necesaria que permite la construcción de los indicadores.

En los casos que el indicador es construido a partir de datos que genera el propio equipo de trabajo, las dificultades principales son las propias de cualquier tipo de relevamiento de fuentes primarias. Es decir, problemas que pueden estar asociados al diseño del instrumento de relevamiento, vacancias en la información relevada, retrasos en las tareas de registro, generación de datos con inconsistencia, necesidades de instancias de revalidación o re-chequeo de información, entre otros aspectos.

Estos inconvenientes se profundizan cuando el indicador es construido por otras áreas o cuando requiere, para su construcción, de elementos que proporciona otro equipo de trabajo, ya sea dentro o fuera de la organización. Bajo este escenario, se identifican diferentes dificultades entre las que se encuentra la entrega de información que no está suficientemente desagregada o especificada en función de lo que se necesita, frecuencias de medición distintas a las requeridas para los distintos elementos que componen la fórmula del indicador, tardanzas en la entrega o en la publicación de información, entre otros aspectos.

Este escenario se complejiza dependiendo de la forma de organización institucional. En algunos organismos, no existe una unidad específica a cargo del seguimiento de gestión. En

otras, existen áreas de seguimiento pero éstas poseen poca incidencia sobre el resto de las áreas. En otros casos, las capacidades técnicas y el compromiso interno con la construcción de indicadores recaen en un pequeño grupo de funcionarios o funcionarias públicas con poca información acerca de los objetivos a alcanzar o escasa capacitación técnica y metodológica sobre la construcción de datos.

Esta diversidad de situaciones implica distintas complejidades vinculadas a la cantidad de interlocutores existentes para la solicitud de información, la multiplicación de esfuerzos para lograr compromisos de entrega de datos y la complejidad para lograr criterios metodológicos comunes. Esto se profundiza aún más en contextos de cambios de equipos de trabajo que traen aparejadas posibles modificaciones en la captación de información y complejiza la trazabilidad a lo largo del tiempo.

Lo anterior invita a reflexionar que no es una tarea sencilla contar o disponer de información y esto debe contemplarse a la hora de definir el indicador. Como consecuencia del faltante de información se construyen, en muchas ocasiones, indicadores limitados o condicionados por los datos disponibles. Esto puede darse ya sea porque hay información que no se encuentra relevada o porque no fluye el intercambio de información entre distintas áreas de un mismo organismo o entre organismos para poder trabajar en el procesamiento y construcción de indicadores tal como se necesita. Es en estos casos sumamente relevante realizar una evaluación diagnóstica que permita identificar qué tipo de indicador es más apropiado para reemplazar la información faltante o cómo se puede reconstruir determinada información que proporcione, de la mejor manera posible, un acercamiento al fenómeno que se requiere medir.

Otro aspecto que resulta importante destacar es la relevancia de diseñar los indicadores desde el momento de la planificación o diseño de una intervención pública, situación que se observa sólo en contadas situaciones. Esta previsibilidad permite propiciar las condiciones de posibilidad para la construcción de indicadores con antelación, generando los procesos de registro de información y los lazos institucionales necesarios para hacer factible tanto la medición como la frecuencia de medición requerida en cada caso.

3.3. Dificultades de orden político vinculadas a la construcción de indicadores

Otro tipo de dificultades que se presentan se refiere a obstáculos de orden político. Este aspecto resulta ser un elemento que contextualiza o también incide, en muchas ocasiones, en las limitaciones operativas antes mencionadas. En este sentido, la voluntad política es un aspecto necesario y sumamente relevante para impulsar, ralentizar u obstaculizar la generación de información dentro de las organizaciones así como la comunicación de la misma a otras áreas. Algunas dificultades de orden político se presentan cuando desde las áreas centrales o desde la dirección de determinada área no se vislumbra el valor agregado

de construir indicadores, o cuando, más allá de la autoridad central que demandan los indicadores, no existe interés por analizar la información resultante del mismo. Esto invita a reflexionar sobre la relevancia de construir caminos de conocimiento que permitan posicionar a los indicadores dentro de todos los niveles de la administración pública, como recursos de información que acompañan la toma de decisiones de gestión.

Otras dificultades se asocian a la mirada sobre cada intervención pública en particular, lo que trae aparejada la construcción de indicadores en forma aislada e independiente de una visión integradora de la gestión pública y del conjunto de intervenciones que se orientan a un mismo objetivo estratégico o a un tipo de destinatario común.

Este conjunto de dificultades permite afirmar que la decisión política, ya sea de avalar la construcción de información como de posibilitar los espacios de comunicación entre áreas, son aspectos fundamentales para la construcción de indicadores.

4. A MODO DE SÍNTESIS

A modo de cierre, nos interesa destacar dos aspectos. Por un lado, remarcar las particularidades que adquiere la definición y construcción de indicadores en el marco del monitoreo y evaluación. En este contexto, el indicador asume una definición diferencial a la que usualmente se utiliza en el ámbito de investigación académica o social. En este sentido, el documento invita a ampliar dicha acepción del término, referenciando también otras definiciones del concepto que están orientadas a generar información que permita analizar avances en aspectos claves de una intervención pública y tomar decisiones de gestión basadas en dicha información.

Por otra parte, resulta importante poner de relieve que la construcción de evidencia empírica siempre se acompaña de otros factores que, en la práctica, pueden obstaculizar los procesos de medición. Los indicadores de gestión no están ajenos a este proceso. Entre las dificultades que surgen para contar con un sistema de indicadores eficiente, eficaz y válido podemos mencionar limitaciones vinculadas a cuestiones técnico metodológicas, cuestiones operativas y limitaciones políticas. Lo importante de dicha identificación radica en tomar conciencia de las mismas al momento de la construcción del indicador y generar espacios para identificar alternativas que permitan igualmente acercarse al objetivo propuesto. En caso contrario, explicitar las limitaciones con las que se cuenta y el fundamento de las decisiones adoptadas al respecto.

Un indicador de gestión es una referencia cuantitativa o cualitativa, verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria indicando el estado de desarrollo de un aspecto de una política pública. En este sentido, el indicador es un elemento fundamental para la toma de decisiones públicas en base a información, por lo tanto,

es a partir de ellos que se puede acercarse a la valoración de los resultados de las intervenciones públicas. Por esta razón deben generarse instancias que permitan poner de relieve que la implementación de indicadores favorece y fortalece las capacidades de las instituciones en los procesos de monitoreo y evaluación. Bajo un correcto análisis de estos desafíos es que se pueden tomar las decisiones técnico-metodológicas más adecuadas en cada contexto particular.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2009a). *Guía metodológica Diseño de indicadores compuestos de desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: CEPAL. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a627f68b-9902-4fa2-a516-912a903ecf22/content
- CEPAL (2009b). *Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL. https://www.cepal.org/sites/default/files/courses/files/8_manual-61-cepal_formatoserie_color.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2013). *Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. Ciudad de México: CONEVAL.
- 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
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2012). *Introducción al diseño, construcción e interpretación de indicadores. Estrategias para el Fortalecimiento Estadístico Territorial*. Bogotá: DANE. https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/2%20Introducci%C3%B3n%20al%20dise%C3%B1o,%20construcci%C3%B3n%20e%20interpretaci%C3%B3n%20de%20indicadores%20web.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2018). *Guía para la construcción y análisis de indicadores de Gestión, versión 4*. Bogotá: Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Gu%C3%ADa+para+la+construcci%C3%B3n+y+an%C3%A1lisis+de+Indicadores+de+Gesti%C3%B3n+-+Versi%C3%B3n+4+-+Mayo+2018.pdf/0e0d10e4-0ec0-6781-21e9-f2bedfd0e18a?t=1533038939417&download=true
- Güell, A. (1985). “Hipótesis y variables” en Boudon, R. *Metodología de las Ciencias Sociales. II. Análisis empírico de la causalidad*. Barcelona: LAIA. Vol. I. pp. 50-51.
- Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. I. (2007). *Metodología de las Ciencias Sociales.* Buenos Aires: Emecé.

- Organización Internacional del Trabajo (2011). Guía para la evaluación de impacto de la formación. Montevideo: OIT/ CINTERFOR.
- Project Concern International A.C. (2013). Guía para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos Sociales. DF, México.
- Souza Minayo, Maria Cecília. C.; Goncalvez de Assis, S.; Ramos de Souza, E. (coord) (2008). Evaluación por Triangulación de Métodos. Abordaje de Programas Sociales. Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). *Los usos de los indicadores en la gestión pública. Guía para la elaboración e implementación de indicadores de gestión*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/los_usos_de_los_indicadores_en_la_gestion_publica.pdf
- Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional, Secretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros (2022). Guía para el diseño de evaluación de políticas públicas. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dnfcg_guia_para_el_diseno_de_evaluacion_de_politicas_publicas.pdf