



Febrero 2021

I. INTRODUCCION

El presupuesto debe reflejar en todas sus etapas los procesos productivos de las instituciones públicas. Para ello es necesario que la técnica presupuestaria posibilite una clara determinación de los elementos que conforman esos procesos.

Esos elementos son los bienes y servicios que se producen, los recursos reales que se emplean y los recursos financieros que se requieren. Todos deben estar armonizados en cantidad y calidad para optimizar el proceso productivo.

Las restricciones presupuestarias y las demandas ciudadanas enfrentan a los gobiernos a una creciente presión por demostrar que su accionar se encuentra a la altura de los fondos que recaudan. La entrega de información sobre producción y resultados en el sector público satisface esta necesidad ciudadana de indagar y, al mismo tiempo, proporciona una herramienta útil que ayuda a los gobiernos a evaluar su desempeño. Lo esencial ya no son los aportes en sí (“¿Cuánto dinero vamos a obtener?”), sino los resultados mensurables (“¿Qué podemos lograr con este dinero?”).

La experiencia de las reformas fiscales en América Latina demuestra que se ha avanzado más rápidamente en la definición de aspectos morfológicos del presupuesto y en los sistemas de información financiera que en el registro de la producción pública y el desarrollo de indicadores de gestión presupuestaria. Los recursos financieros, expresados en créditos presupuestarios y en el registro de su utilización, son los que han tenido un mayor desarrollo, ya que su instrumentación es imprescindible para establecer los límites máximos a gastar y, por ende,

para dar cumplimiento al control legal del uso de dichos recursos.

Sin embargo, la expresión en el presupuesto de la producción de bienes y servicios no solo posibilita la toma de decisiones de los niveles políticos y directivos sobre los recursos reales y financieros necesarios para el logro de las políticas, sino que también es una base esencial para analizar, controlar y evaluar la gestión presupuestaria.

Para que el proceso de modernización impulsado por el Gobierno de Honduras y apoyado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) supere la aplicación formal de la técnica del presupuesto por programas y evolucione a un modelo de gestión por resultados es necesario el desarrollo de un sistema adecuado de medición de la producción pública y el establecimiento de indicadores de gestión presupuestaria.¹

La presente guía metodológica procura suministrar las bases conceptuales y operativas que orienten el establecimiento de dicho sistema de medición en la administración pública de Honduras.

Conviene hacer explícita una advertencia preliminar. No toda la producción pública es cuantificable y alguna de ella solo lo es parcialmente. En determinados casos será imprescindible recurrir a ponderaciones cualitativas como paneles de expertos u otros mecanismos de evaluación de parámetros no numéricos.

Medición de la producción pública

Un hito esencial en los procesos de reforma de la administración financiera pública tiene lugar durante la etapa de medición de la producción. Este es un asunto medular por la centralidad del concepto productivo en la técnica del presupuesto por programas y en la cadena de valor público. Es indispensable medir con cuidado la producción para configurar una estructura programática adecuada, disponer una eficiente asignación de recursos, una oportuna programación o un análisis sustantivo de la contribución de los programas presupuestarios a las políticas públicas. De esta forma, se puede resumir que la medición de la producción tiene 3 objetivos centrales:

- a) Facilitar la toma de decisiones sobre el tipo y la magnitud de la producción de bienes y servicios que se requieren para el logro de las políticas y planes;
- b) Servir de base para la determinación y el cálculo de los recursos reales y financieros necesarios para llevar a cabo los procesos productivos;
- c) Contribuir a la realización de los análisis de eficiencia, eficacia, economía y calidad de

¹ Aún en la actualidad varios presupuestos de gobiernos de distintos niveles suelen mensurar variables que no contribuyen a vincular planes, políticas y presupuestos, ni sirven para definir criterios de asignación de recursos. Esto ha llevado a que los niveles políticos y directivos tiendan a descreer de la utilidad de la técnica de programación presupuestaria en el proceso de toma de decisiones.

la gestión pública;

A su vez, la medición de la producción pública tiene 3 componentes básicos:

- **Descripción:** Describe la acción que caracteriza la naturaleza del bien o servicio.
- **Unidad de medida:** Expresa la forma en que se mide la producción.
- **Cantidad:** Refleja la cuantificación física de las unidades de medida

La expresión clara y precisa de las unidades de medida es una de las condicionantes básicas en el diseño de un sistema de medición de la producción. Es la expresión que sirve de base y permite cuantificar la producción de un bien o servicio. Para su adecuada determinación, debe cumplir con los requisitos que se detallan en la Figura 1.

Figura 1. Requisitos de la Unidad de Medida

- Ser concreta y homogénea.** En ningún caso, la unidad de medida puede expresarse utilizando la palabra "unidad". Si el producto es "dictado de clases" la unidad de medida será "hora-clase" y no "hora"; si el producto es "atención médica en consulta externa", la unidad de medida será "paciente atendido" y no "persona"; si el producto es "mantenimiento de vehículos de transporte", la unidad de medida será "vehículo" y no "unidad".
- Representativa del producto.** En algunos casos, una sola unidad de medida no es suficiente para expresar la naturaleza del producto y por tanto se requieren más. Por ejemplo, el producto "pavimentación de calles" se puede expresar en las siguientes unidades de medida: "cuadra pavimentada" y "metro cuadrado pavimentado"; el producto "atención materno-infantil" cuenta con dos unidades de medida: "madre atendida" y "niño atendido".
- Debe identificar el bien o servicio que se trate.** Por ejemplo, si el producto es "atención alimentaria a ancianos", la unidad de medida será "ración alimentaria" y no "anciano"; si el producto es "limpieza de calles", la unidad de medida es "metro lineal limpiado" y no "kilómetro recorrido".
- Debe ser utilizable como unidad de registro,** es decir que, además de referirse a aspectos cuantificables, debe ser de naturaleza tal que posibilite que la realización del respectivo bien o servicio pueda ser registrada e informada. Por ejemplo, si el servicio a producirse es "erradicación del insecto portador de la malaria", las unidades de medida podrán ser "hectárea fumigada", "vivienda rociada" y no "insecto exterminado".
- Debe expresarse en términos sencillos y claros,** de manera que el respectivo bien o servicio pueda ser comprendido e interpretado por no especialistas.

Fuente: Makon (1988)

Las unidades de medida pueden ser clasificadas de acuerdo a su grado de uso y complejidad:

a) según su grado de uso:

- **Comunes o universales**, las que reflejan los sistemas legales de medición (kilómetro, hectárea, tonelada)
- **Específicas o propias** de cada tipo de bien / servicio (curso, vacuna, sentencia).

b) según su grado de complejidad:

- **Simple**, es decir que expresa una sola unidad (paciente)
- **Compuesta**, sea que se presenta combinando dos unidades (paciente-día)

I.1. Metas

La meta es la cuantificación de los bienes y servicios *finales e intermedios* que realiza una institución durante un ejercicio presupuestario y cuya producción, concreta y acabada, se pone a disposición de los usuarios. Por tanto, el concepto de meta es siempre cuantitativo. Expresa la cantidad de bienes y servicios que se producen para contribuir, de manera directa y efectiva, al logro de las políticas fijadas a la institución para un período determinado. Por tanto, es la meta la que permite medir la eficacia de la gestión pública.

Las metas pueden ser clasificadas en **controlables** y en **no controlables**, de acuerdo con la influencia que ejerzan en la cuantía de su ejecución los usuarios de aquéllas (Figura 2).

Figura 2. Metas controlables y no controlables

METAS	
CONTROLABLES	NO CONTROLABLES
Circuitos urbanos patrullados	Estupefacientes incautados
Monitoreo virtual realizado	Armas secuestradas
Personas privadas de la libertad instruidas	Prófugos detenidos
Foros comunitarios de seguridad implementados	Denuncias registradas
Personal penitenciario capacitado	Pericias realizadas
Campañas de concientización realizadas	Certificados de matrimonio expedidos
Oficiales policiales formados	Mediaciones celebradas
Centros de atención a violencia de género habilitados	Extradiciones dispuestas

Fuente: Elaboración propia

Una meta es **controlable** cuando la programación de su cantidad depende exclusivamente de los recursos reales y financieros disponibles por la organización. Por ejemplo, 2.000 calles pavimentadas, 30.000 m² de parques públicos para su mantenimiento, 500 km diarios de patrullaje urbano.

Una meta es **no controlable** cuando su materialización no sólo está relacionada con los recursos necesarios para producirla, sino también con cierta participación de los usuarios o con el comportamiento general de la población. Ejemplos de estos tipos de metas son: cantidad de pacientes atendidos por consulta externa, certificados de matrimonios expedidos, etc. En estos casos se programa una "capacidad" de recursos reales y financieros disponibles para atender la demanda posible o la que se espera satisfacer.

Como se puede apreciar, la distinción entre metas controlables y no controlables resulta importante para la programación, el control y evaluación de su ejecución. Se debe considerar que una meta controlable depende en su magnitud exclusivamente del grado de prioridad, y por ende nivel de recursos, que la autoridad esté dispuesta a asignar. Su determinación es enteramente endógena. En cambio, una meta no controlable ve condicionado su nivel de cumplimiento al comportamiento real que asuman los usuarios. Incorpora, de esta manera, un factor exógeno.

Por lo tanto, la "controlabilidad" refiere al mayor o menor grado de influencia que tiene la unidad ejecutora en la cuantía de las metas a obtenerse en función de los recursos previstos. Ello determina distintos grados de responsabilidad en el logro de dicha cuantía.

En otra dimensión de análisis y de acuerdo con la frecuencia con que se obtienen durante un

ejercicio presupuestario, las metas pueden clasificarse en **periódicas** y **no periódicas**.

Son metas periódicas o continuas las que se logran regularmente a lo largo del ejercicio presupuestario. Por ejemplo, en forma diaria, mensual o trimestral, Pongamos por caso el monto del peaje cobrado por la circulación de vehículos en las autopistas, las toneladas de desechos sólidos recogidos en las calles o los pacientes atendidos en consulta externa. Ejemplos de metas para los organismos piloto de este proyecto se despliegan en figura 3.

Son metas no periódicas o puntuales aquellas que se obtienen en determinado momento del ejercicio presupuestario. Por ejemplo, los egresados de la escuela nacional de policía, número de visitantes a una exposición, etcétera.

Figura 3. Metas periódicas y no periódicas

METAS	
PERIODICAS	NO PERIODICAS
Licencias de uso de armas de fuego extendidas	Operativos de seguridad por cumbres realizados
Equipamiento individual suministrado	Fallos judiciales pronunciados
Capacitación en violencia de género dictada	Centros de comercialización de estupefacientes allanados
Atención médica a personal policial provista	Casos de violencia de género receptados
Beneficio previsional liquidado	Llamadas de emergencia 911 atendidas

Fuente: Elaboración propia

La clasificación de las metas en periódicas y no periódicas implica la necesidad de aplicar métodos distintos para el control y la evaluación de su ejecución. En el primer caso, ese control y esa evaluación se efectúan permanentemente durante el ejercicio presupuestario, a medida que se van logrando las metas. En el segundo caso (metas no periódicas), su cumplimiento, al darse en un momento determinado del ejercicio (fin de año para los egresados de escuela nacional de policía, mes de mayo para los visitantes a la feria artesanal), implica que durante el resto del año sólo se controlará y evaluará la ejecución de la producción intermedia; con base en ello se podrá inferir el posible cumplimiento futuro de las respectivas metas.

II. INDICADORES DE GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Los indicadores de gestión presupuestaria son expresiones cuantitativas que reflejan relaciones entre productos y políticas, entre productos, entre productos y recursos, entre recursos, así como entre los elementos mencionados. Se orientan al logro de los siguientes objetivos básicos:

- a) Posibilitar la realización de análisis de eficiencia, eficacia y calidad de la gestión presupuestaria, ya que su utilización implica establecer ex-ante "patrones" o estándares de referencia;
- b) Complementar los análisis que se efectúan -a través de la medición de la producción y de la correspondiente utilización de los recursos reales y financieros- de la programación y ejecución presupuestarias;
- c) Brindar, para el caso de la prestación de servicios de naturaleza cualitativa, elementos de juicio adicionales, desde el punto de vista cuantitativo, para la realización de evaluaciones ex-ante y ex-post de la programación presupuestaria;
- d) Contribuir a la simplificación de las tareas de formulación presupuestaria, en la medida en que los indicadores, al contener relaciones entre los elementos de la programación (producción final e intermedia, recursos reales y financieros), permiten que al calcular una variable se determine directamente otra.

Como se deduce de la definición anterior, el concepto de indicador aquí señalado se refiere exclusivamente a las relaciones cuantitativas entre dos variables, y su aplicación es útil tanto para la programación como para el análisis de la ejecución presupuestaria.

A continuación, desarrollaremos los distintos tipos de indicadores según su dimensión: a) eficiencia; b) eficacia; c) calidad; y d) economía.

II.1. Indicadores de eficiencia

Estos indicadores se refieren tanto a las relaciones entre la producción final y la intermedia, como a las relaciones entre productos y recursos y entre los propios recursos. Es decir, son indicadores que permiten efectuar análisis y adoptar decisiones tendientes a lograr la mejor combinación posible en la utilización de los elementos que componen los procesos productivos.

Es en este ámbito donde se presenta la más amplia variedad de indicadores. Su forma de expresión puede ser tanto en términos físicos como financieros. A su vez, la expresión financiera puede referirse tanto a costos como a gastos.

II.1.a. Indicadores de recursos

Este tipo de indicadores permite establecer relaciones entre los recursos tales que se utilizan en cada categoría programática, así como entre recursos reales empleados en diversas categorías programáticas de una institución.

- Dentro de una categoría programática

El establecimiento de relaciones entre recursos dentro de una misma categoría

programática tiene un doble objetivo. Por un lado, posibilita simplificar y reducir los cálculos de recursos ya que, al calcular uno de los recursos, el respectivo coeficiente hace posible calcular el otro. Por otro lado, facilita efectuar análisis de la eficiencia en la utilización de recursos reales.

Estos coeficientes, fruto de las relaciones físicas entre recursos reales, también pueden expresarse en términos financieros. En este caso, reflejan relaciones entre costos de adquisición de dichos recursos. La variación del coeficiente puede tener una explicación adicional, cual es la variación de los precios relativos.

Por tanto, la realización de análisis de eficiencia en cada categoría programática, utilizando indicadores de recursos expresados en términos financieros, implica la eliminación del efecto precios.

Por último, la relación dentro de una categoría programática entre la utilización efectiva de un recurso y la capacidad potencial de su utilización es un indicador que muestra el nivel o grado de eficiencia en la ocupación de un recurso. Por ejemplo: horas trabajadas por una motoniveladora/horas de motoniveladora disponibles, metro cuadrado de depósito de materiales disponibles/metro cuadrado de depósito de materiales ocupados.

- A nivel de la institución

A este nivel, los indicadores se refieren a las relaciones cuantitativas que se pueden establecer de los recursos reales utilizados en las diferentes categorías programáticas de una institución.

Este tipo de indicadores es útil para: i) evaluar la distribución relativa de un recurso asignado a los servicios de dirección y apoyo (actividades centrales y comunes) y a la producción final (programas y subprogramas); ii) posibilitar el análisis del comportamiento de los componentes de un determinado recurso; iii) analizar las relaciones entre recursos estratégicos a nivel general de la institución.

Así, por ejemplo, la cantidad de personal ocupado en las actividades centrales y comunes comparada con la cantidad de personal ocupado en los programas permite evaluar la eficiencia de la gestión presupuestaria a nivel de la institución, al establecer la participación relativa de la ocupación en acciones de dirección y apoyo en relación con la ocupación generada para producir bienes y servicios finales. La cantidad de resmas de papel asignadas y consumidas por las acciones de dirección y apoyo relacionadas con la cantidad de resmas de papel asignadas y consumidas por los programas es otro indicador de este tipo. Desde el punto de vista financiero, este indicador se puede expresar así: gasto en actividades centrales/ gasto en programas.

La relación personal administrativo/personal técnico a nivel de la institución expresa la distribución de componentes de un mismo recurso para toda la institución. Este indicador tiene interpretaciones distintas según se trate de una institución típicamente operativa o técnica.

Por último, la cantidad de resmas de papel/cantidad de personal ocupado en la institución y la cantidad de mecanógrafas/cantidad de máquinas de escribir son indicadores que, al comparar dos recursos reales comunes para toda la institución, cumplen con similares objetivos que el indicador que relaciona dos recursos reales a nivel de una categoría programática. Posibilitan que al calcular un recurso se determine la cuantificación del otro y que, a la vez, se evalúen y definan estructuras de combinación de recursos a nivel jurisdiccional.

Por otro lado, el grado de utilización de un recurso a nivel de la institución es también un indicador de eficiencia. Es el caso, por ejemplo, de horas trabajadas por los funcionarios de las jurisdicciones/horas disponibles de funcionarios.

Para todos los indicadores mencionados es válido lo indicado para el caso de los indicadores de recursos a nivel de cada categoría programática. En su expresión financiera debe excluirse el efecto precios para la realización de análisis de eficiencia, tanto para la programación como para la ejecución.

II.1.b. Indicadores recursos-producto

Este tipo de indicador, también denominado relación insumo-producto, al relacionar las dos variables esenciales de todo proceso productivo, posibilita la definición y evaluación de criterios de productividad y eficiencia a nivel de cada categoría programática. Es, por tanto, la base para la determinación de patrones técnicos o relaciones estándar que se requieren tanto para la formulación como para la ejecución del presupuesto.

Este indicador refleja, por tanto, en forma cuantitativa, la cantidad de insumo por unidad física de un producto.

Como se deduce de la definición anterior, este indicador implica que, en todos los casos, la relación producto-insumo es "uno a uno". Tomando en consideración esa característica básica, existen 3 formas en que se puede presentar el indicador.

- a) A través de una relación **física-física**, es decir que tanto el insumo como el producto se expresan en términos reales. Por ejemplo, horas-médico/número de consultas médicas, cantidad de supervisores de educación primaria/número de visitas de supervisión o planteles, cantidad de resmas de papel utilizadas/número de informes producidos, números de camiones de recolección de basura utilizados/toneladas de basura transportadas, número de bolsas de cemento utilizadas/metro cuadrado, de pavimentos construidos, etcétera.

- b) A través de una relación **financiera-física**, es decir que se valoriza en unidades monetarias un conjunto de insumos para relacionarlos con un determinado producto. Es el caso, por ejemplo, de los medicamentos; carece de sentido establecer relaciones cuantitativas entre cada medicamento y los pacientes. A través de datos históricos, y considerando los distintos tipos de servicios que se prestan, se define normalmente una "canasta" de medicamentos utilizada en promedio por cada paciente internado en un hospital; la valorización de esa canasta posibilita definir el indicador monto de medicamentos/paciente internado atendido. Igual criterio se utiliza en el caso de los alimentos requeridos para la elaboración de comidas en hospitales, prisiones, etc.; se establece el monto promedio que en términos de alimentos cuesta cada ración alimenticia.
- c) A través de una relación **física-financiera**, es decir que la cantidad en unidades físicas de un insumo se relaciona con el monto total requerido para la producción del respectivo servicio. Estos casos se verifican en las producciones no cuantificables o solo parcialmente cuantificables como, por ejemplo, las que llevan adelante organismos como Presidencia o Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este indicador es muy utilizado en cualquiera de sus formas de expresión, ya que, a la vez de permitir simplificaciones en los métodos de cálculo (la cuantificación de un producto determina la cuantificación de un recurso) hace posible disponer de marcos de referencia para la programación y evaluación de la ejecución de los procesos productivos contemplados a nivel de cada categoría programática.

No obstante, este indicador presenta una serie de limitaciones o condicionamientos que es necesario tener en cuenta, al momento de su utilización.

En primer lugar, la aplicación del coeficiente insumo-producto a un proceso productivo, expresado en una determinada categoría programática, no puede plantearse como un simple trasplante de coeficientes utilizados en otras realidades administrativas nacionales o internacionales; deben considerarse las características tecnológicas propias o particulares del respectivo proceso productivo, la normativa legal existente que lo rige y condiciona, su ubicación espacial, etc. Los indicadores desarrollados por organismos internacionales, si bien son útiles como elementos de referencia para la realización de análisis comparativos, no siempre son aplicables para evaluar el desarrollo de un proceso productivo en particular. Así, ejemplo, el coeficiente que resulte de comparar horas-médico/número de consultas no debe ser determinado sobre la base de "standards" internacionales, sino considerando el ámbito espacial concreto donde se presta este servicio, la problemática de morbilidad existente, el equipamiento disponible, etc. Inclusive, un indicador de este tipo es distinto en la ciudad de Tegucigalpa que en una población del interior del país.

En segundo lugar, una vez determinado un coeficiente insumo-producto, es necesario que el mismo sea objeto, a lo largo del tiempo, de continuas verificaciones en cuanto a

su aplicabilidad. Modificaciones tecnológicas en el respectivo proceso productivo o en otros procesos productivos relacionados, variaciones en la cantidad o calidad del respectivo producto, modificaciones legales, cambios en la escala de producción, y hasta cambios climáticos, son algunas de las causas que pueden originar la necesidad de revisiones en el respectivo coeficiente. Es muy común programar y evaluar la gestión productiva utilizando coeficientes desarrollados en años anteriores, sin verificar su vigencia, lo que induce a gruesos errores.

Para finalizar, cabe señalar que la determinación de gastos y costos, dentro de cada proceso productivo, implica valorizar la adquisición y utilización, respectivamente, de los insumos que requiere cada producto. Por tanto, los gastos y costos por producto es una versión agregada en términos financieros de este tipo de indicador.

II.1.c. Indicadores producto-producto

Los indicadores o relaciones cuantitativas entre productos representan la tercera forma de analizar la eficiencia a nivel de las categorías programáticas expresadas en el presupuesto.

Este tipo de indicador se utiliza para establecer relaciones entre productos dentro de un programa, entre productos pertenecientes a distintos programas y entre productos de programas de actividades centrales y/o comunes. Es decir, posibilitan analizar y adoptar decisiones sobre la magnitud de bienes y servicios a producirse, en función de las relaciones de condicionamiento existentes entre ellos. Por tanto, brindan elementos de juicio para modificar dichas relaciones de condicionamiento, es decir, para alterar las tecnologías de producción existentes. Por tanto, los indicadores, se desarrollan no sólo dentro de cada programa en particular sino también sobre el conjunto de los procesos productivos de las jurisdicciones.

Las relaciones entre productos más comúnmente utilizadas son las siguientes: a) entre productos intermedios y productos finales y b) entre productos finales.

- Relaciones entre productos intermedios y productos finales

Se establecen normalmente al interior de cada programa o de las actividades centrales y comunes con los programas.

Dentro de un programa dichas relaciones se expresan de diversas maneras, de acuerdo con su estructura interna.

En el caso de un programa conformado exclusivamente por actividades, las relaciones establecen entre los productos intermedios de las actividades con la producción final del programa. Así, por ejemplo, en un programa de "valuación fiscal de inmuebles", uno de los indicadores a utilizar podría ser: metros cuadrados de superficie cubierta edificada a incorporar al padrón inmobiliario (producto final)/número de inspecciones valuatorias

(producto intermedio). Esta relación expresa la cantidad de metros cuadrados que se incorporan en promedio por inspección. Otro ejemplo, en un programa de "atención médica integral en consulta externa" un indicador de este tipo sería: cantidad de consultas médicas (producto intermedio)/cantidad de pacientes atendidos (producto final), lo que indica el promedio de consultas por paciente.

En el caso de un programa conformado por subprogramas y actividades, este indicador se utiliza para expresar las relaciones entre la producción intermedia de las actividades con la producción final del respectivo subprograma. Por ejemplo, en un programa de "asistencia social integral", uno de sus subprogramas es el de "asistencia a la tercera edad"; en este caso, uno de los indicadores es: número de actividades recreativas dirigidas hacia los ancianos (producto intermedio)/ancianos atendidos en forma integral (producto final). Este indicador expresa las actividades recreativas en las que en promedio participa cada anciano.

Para el caso de los programas conformados, exclusivamente por proyectos y obra estos indicadores se utilizan para establecer las relaciones entre los productos intermedios de las obras con los productos de los respectivos proyectos. Por ejemplo, en el programa de "recuperación de áreas urbanas mediante la técnica de relleno", dentro del proyecto "Costanera sur" uno de los indicadores a utilizar es metros cuadrados de movimiento de tierra (producto intermedio de una obra)/número de hectárea recuperadas (producto de proyecto). Este indicador muestra la cantidad de metros cuadrados de movimiento de tierra que se requiere por cada hectárea recuperada.

Tal como se indicó, el otro tipo de indicador que relaciona la producción final con la intermedia es el que vincula la producción de las actividades centrales y comunes con los programas.²

- Relaciones entre productos finales

Los indicadores entre producción final también pueden darse en dos niveles, dentro de un programa o entre programas de una institución.

Se establece este tipo de indicadores dentro de un programa cuando el mismo está conformado por subprogramas o exclusivamente por proyectos. Cuando ello sucede, la producción final de los subprogramas y proyectos, respectivamente, es sumable en unidades físicas para obtener la producción final a nivel del programa. Por tanto, el indicador refleja la participación relativa de la producción de cada subprograma o

² En este caso, la determinación del indicador será posible cuando la producción intermedia de la respectiva actividad central o común sea desagregable y posibilite ser relacionada con determinada producción final de un programa. Por ejemplo, los servicios de laboratorio dentro de un hospital caracterizan a una actividad común, ya que dichos servicios apoyan o condicionan los programas de "atención materno-infantil", "hospitalización", "atención médica integral", etc. En este caso, es posible determinar la cantidad de exámenes de laboratorio que requiere cada uno de los programas; por tanto, es posible establecer indicadores tales como cantidad de exámenes del laboratorio/pacientes hospitalizados, cantidad de exámenes de laboratorio/pacientes atendidos en consulta externa, etcétera.

proyecto dentro de la meta y/o producción bruta final del programa. Por ejemplo, el indicador alumnos adultos egresados de educación primaria/alumnos egresados de educación primaria expresa una relación entre la meta de un subprograma (educación primaria para adultos) y la meta del respectivo programa (educación primaria), es decir, el porcentaje que los adultos egresados de educación primaria representan del total de egresados de educación primaria. Otro ejemplo: dentro de un programa conformado por proyectos, un indicador podría ser: cantidad de hectáreas recuperadas en la Costanera sur (proyecto "Costanera sur"/cantidad de hectáreas recuperadas en la ciudad (programa "recuperación de áreas urbanas mediante la técnica del relleno), lo que refleja la parte de las hectáreas recuperadas en la ciudad que corresponden a la Costanera sur.

La otra forma de expresar la relación entre productos finales es cuando se trata de distintos programas. En ciertas circunstancias, determinada producción final condiciona y es condicionada por otra producción final que se lleva a cabo en la misma institución o en otras. Cuando se dan estos casos, el indicador posibilita fijar coeficientes de relación entre programas. Por ejemplo, la cantidad de egresados de educación primaria (meta del programa "educación primaria") condiciona la cantidad de alumnos a ingresar en educación media (parte de la producción bruta final -matrícula- del programa educación media); la cantidad de metros cuadrados construidos para ampliación de hogares de ancianos (proyecto realizado por la Secretaría de Obras Públicas) condiciona la cantidad de ancianos por ser atendidos a través del subprograma "asistencia a la tercera edad" del programa "asistencia social integral" ejecutado por la Subsecretaría de Acción Social. En estos casos, al fijar una determinada producción final se está determinando la cuantía de otra producción final dentro de la propia institución o de otras jurisdicciones. Cuando esto sucede es necesario diseñar mecanismos técnico-administrativos de coordinación, entre los programas involucrados, tanto para la programación como para la ejecución.

II.2. Indicadores de eficacia

Este tipo de indicadores, también conocidos como de realizaciones tiene como objetivo medir la contribución que las instituciones realizan para satisfacer necesidades de la sociedad, expresadas en políticas, planes y demandas. Dicha contribución se materializa a través de la programación y ejecución de las metas que se originan en los programas incluidos en el presupuesto.

Estos indicadores expresan, por tanto, relaciones cuantitativas de las metas con las demandas o déficit existentes o previstos en los respectivos bienes y servicios producidos por las instituciones públicas. Es decir que estos indicadores, a diferencia de los de eficiencia antes señalados, no se refieren a los resultados de dicha gestión. Representan el "puente" que vincula la gestión presupuestaria pública con las políticas de desarrollo; por lo tanto, no son propiamente indicadores de gestión presupuestaria.

El desarrollo y la aplicación de estos indicadores están muy ligados al nivel de instrumentación de un sistema de planificación, que oriente y dirija el proceso de toma de decisiones sobre la política presupuestaria y sobre los respectivos bienes y servicios finales a producirse. En la

medida en que se carezca de un adecuado desarrollo de dicho sistema, estos indicadores son de más compleja construcción, ya que es más débil y menos concreta la determinación del marco de referencia hacia el cual se debe orientar la producción final.

Estos indicadores se presentan normalmente en términos porcentuales o relativos y reflejan contribuciones a la satisfacción de demandas de la sociedad.

Como se puede apreciar, muchos de estos indicadores expresan también niveles de cobertura de demandas satisfechas a través de la producción de bienes y prestación de servicios de responsabilidad de organismos públicos.

II.3 Indicadores de Calidad

Los indicadores de calidad refieren a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía o calidez.

Como ejemplo de aplicación práctica de los indicadores de gestión presupuestaria para el Sector de Seguridad se propone, de manera lógicamente no exhaustiva, el listado contenido en la figura 4.

II.4 Indicadores de Economía

Los indicadores de economía permiten medir la capacidad de las entidades para producir, administrar, focalizar y destinar los recursos financieros disponibles de la forma más conveniente y adecuada, atendiendo a los requerimientos de los distintos programas en pro de cumplir con los objetivos planteados. Un grupo importante de indicadores de economía es aquellos que relacionan el valor de los recursos financieros empleados en la provisión de bienes y servicios con los gastos administrativos incurridos por la entidad.

Figura 4. Indicadores para el Sector de Seguridad y Justicia

DIMENSION	INDICADOR	ALGORITMO DE CALCULO
Eficiencia	Gasto medio por policia	Gasto total de la fuerza sobre el total de policias
	Gasto medio por pericia	Gasto total en pericias criminalisticas sobre total de pericias.
	Gasto medio por patrullaje	Gasto total destinado a patrullaje sobre el número de patrullajes
	Productividad de los operadores de videovigilancia	Cantidad de delitos detectados por videovigilancia sobre cantidad de operadores
Eficacia	Detección de delitos por videovigilancia	Cantidad de delitos detectados por videovigilancia sobre cantidad total de delitos denunciados
	Tasa de denuncia ciudadana de delitos	Cantidad de delitos denunciados por ciudadanos sobre cantidad total de delitos
Calidad	Aprobación pública de los sistemas de videovigilancia	Cantidad de personas que aprueban el uso de videovigilancia sobre total encuestado
	Nivel de satisfacción ciudadana con la presencia policial	Cantidad de reclamos por falta de presencia policial sobre total de quejas y reclamos
	Nivel de satisfacción de los usuarios directos	Nota a la gestión policial por parte de los denunciantes (victimas) llevada a escala de 0 a 100
Economía	Nivel de ejecución	Gasto penitenciario ejecutado sobre autorización inicial
	Autofinanciamiento	Ingresos por decomisos sobre Ingresos totales

Fuente: Elaboración propia

III. PROTOCOLO DE CONSTRUCCION DE INDICADORES DE PRODUCCION

Existen varias alternativas metodológicas para la construcción de indicadores de producción pública. Tanto los organismos internacionales, como los distintos gobiernos y especialistas han propuesto numerosas guías o pautas para abordar esta tarea en un procedimiento ordenado y secuencial de pasos.

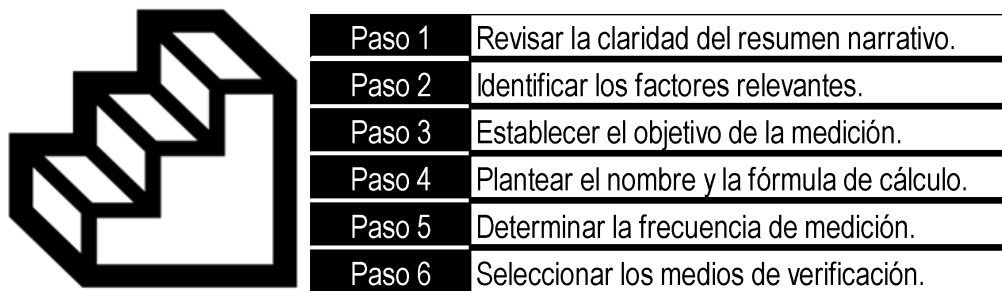
Para este proyecto, en particular, se propone seguir la metodología diseñada por la Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) de la República de

México. Este país se encuentra muy avanzado en la implementación de un modelo de Gestión por Resultados, tal cual fuera ponderado por la OECD en su última revisión sobre la materia en 2016, colocándola en el segundo puesto de su relevamiento de 35 países, solo por debajo de Corea del Sur.

Los indicadores constituyen el medio más apropiado para el monitoreo y la evaluación de los objetivos de los programas; permiten estimar el grado de avance de los objetivos, cuantificar la percepción de la población objetivo respecto a los bienes o servicios que recibe o medir el costo de los insumos empleados por el programa o proyecto, entre otros aspectos. Dicha información es necesaria no sólo para emitir un juicio sobre el desempeño del programa, sino además facilita a los responsables del programa especificar cuáles son las áreas de oportunidad dentro de los procesos que realiza.

Siguiendo la metodología de CONEVAL se propone recorrer los seis pasos reflejados en la figura 5 para construir un indicador:

Figura 5. Pasos para la construcción de un indicador



III.1. REVISAR LA CLARIDAD DEL RESUMEN

NARRATIVO

Los indicadores serán claros y precisos si el objetivo al que están asociados también lo es. De ahí que el primer paso para la construcción de los indicadores es revisar la claridad del objetivo al que estén relacionados.

Los objetivos deben ser precisos en cuanto a lo que pretenden lograr; así, el diseñar y establecer un indicador será una tarea sencilla. Por tal motivo, CONEVAL recomienda que los objetivos cumplan con la redacción sugerida en la Matriz de Marco Lógico (figura 6), que permite identificar rápidamente los elementos de mayor relevancia para el objetivo.

Figura 6. Matriz de marco lógico

La **Matriz de Marco Lógico** (MML) es una herramienta de planeación estratégica basada en la estructuración y solución de problemas que permite organizar de manera lógica los objetivos de un programa y sus relaciones de causalidad; identificar y definir los factores externos al programa que pueden influir en el cumplimiento de los objetivos; evaluar el avance en la consecución de éstos, así como examinar el desempeño del programa en todas sus etapas.

La MML se presenta como una matriz de cuatro filas por cuatro columnas. La primera columna contiene los objetivos (de fin, de propósito, componentes y actividades); la segunda, los indicadores mediante los que se medirá el grado de cumplimiento de tales objetivos. En la tercera se incorporan los medios de verificación y la cuarta, contiene los supuestos definidos.

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
FIN			
PROPOSITO			
COMPONENTE			
ACTIVIDADES			

- **FIN**
Indica cómo el programa en el largo plazo contribuye a la solución del problema que se ha diagnosticado. Esto no implica que el programa, por sí mismo, será suficiente para lograr el Fin.
- **PROPOSITO**
Indica cuál es el resultado directo a ser logrado como consecuencia de la utilización de los productos (bienes y/o servicios) entregados por el programa. Es decir, la contribución específica a la solución del problema diagnosticado.
- **COMPONENTE**
Identifica y describe cuáles son los productos (bienes y/o servicios) específicos que produce o entrega el programa para cumplir su propósito. También señala su modalidad de producción (mecanismos de ejecución o formas de proveer los bienes y/o servicios), especificando en quién recae la responsabilidad de la ejecución (entidades públicas o privadas).
- **ACTIVIDADES**
Indica cuáles son las principales tareas que se deben desarrollar para generar los productos (componentes) del programa. Las actividades se presentan agrupadas por componente. Su planificación se realiza mediante un gráfico Gantt que incluye el costo de cada actividad.
- **INDICADORES**
Corresponde a una especificación cuantitativa de la relación de dos o más variables que permite verificar el logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos.
- **MEDIOS DE VERIFICACION**
Corresponden a las fuentes de información que se utilizarán para obtener los valores de los indicadores. Deben identificarse en la matriz por cada uno de los indicadores presentados.
- **SUPUESTOS CRÍTICOS**
Identifican aquellas situaciones necesarias y suficientes para el desarrollo del programa, que están fuera de control de la administración del mismo. Deben tener una probabilidad intermedia de que ocurran. Deben identificarse para cada nivel de objetivos, a excepción del objetivo a nivel de FIN.

Fuente: BID

Asimismo, al revisar los objetivos se debe analizar si efectivamente cada uno de ellos se encuentra ubicado en el nivel correcto; es decir, debe verificarse que los objetivos relacionados con los procesos se encuentren en el nivel de actividades; los concernientes a los bienes y servicios, en el nivel de componentes; y los de resultados y de impacto, en el nivel de propósito y fin, respectivamente. Es importante recordar que los objetivos están alineados jerárquicamente, por lo que los indicadores también deben estarlo.

Un aspecto común en todos los programas es el uso de términos técnicos, siglas o acrónimos. Es normal que se plasmen en el presupuesto. No obstante, éstos no necesariamente son de uso común para la ciudadanía. Es recomendable que los programas redacten los objetivos evitándolos o utilizándolos, incluyendo su significado en una nota técnica.

Los objetivos deben ser descriptivos y, al mismo tiempo, concretos. No es conveniente describir largos renglones para tratar de explicar qué se pretende hacer en cada objetivo. Si los objetivos del programa han sido bien identificados, debería ser sencillo plasmarlos en una oración. No es necesario que el programa “adorne” el objetivo; es común confundir al lector al incluir aspectos que no se relacionan con las acciones del programa, lo que dificulta reconocer los que sí deben ser cuantificados. En la figura 7 se muestran ejemplos de objetivos bien redactados y mal redactados.

Figura 7. Ajuste de objetivos

Antes	Después
Fin. Integrar a las mujeres al desarrollo social en condiciones de equidad y ejercicio pleno de sus derechos y el corresponsable cumplimiento de sus obligaciones, a través del fortalecimiento de las IMEF para prevenir, detectar y atender la violencia contra las mujeres.	Contribuir a prevenir la violencia contra las mujeres
Propósito. Subir el ingreso de los beneficiarios.	Personas en condiciones de pobreza patrimonial en zonas urbanas mejoran su ingreso laboral.
Componente. Impartir cursos.	Cursos de capacitación y actualización en materia de uso de energías alternativas impartidos.
Actividad. Recepción de solicitudes en internet.	Recepción de solicitudes para los apoyos del programa en el portal aplicativo.

Fuente: CONEVAL

Si los objetivos presentan deficiencias en su construcción, hay que corregirlos para que sean más claros y precisos. El primer aspecto a corregir es definir los acrónimos o siglas y omitir elementos técnicos; el segundo, es acotar la redacción conforme a la MML. Finalmente, una

vez delimitados los objetivos, es necesario que el programa analice si lo descrito efectivamente corresponde con los objetivos del programa.

La claridad es la base del diseño del indicador, pues determinará los factores relevantes a considerar en el indicador. Dichos factores son la columna vertebral a la que se añadirán elementos necesarios para construir los indicadores que permitan monitorear el objetivo.

III.2. IDENTIFICAR LOS FACTORES RELEVANTES

Estos son los aspectos más importantes del objetivo, ya que describen qué y en quién se va a medir. Corresponden al conjunto de palabras que enuncian cuál es el logro esperado y sobre quién se espera dicho logro. En síntesis, refleja:

- ¿Qué se quiere hacer?
- ¿Para qué se quiere hacer?
- ¿Para quiénes se va a hacer?

Los factores determinan tres aspectos significativos: lo que se pretende medir, su propósito y en quiénes se medirá. Una vez que se cuente con un resumen narrativo claro y preciso, se pueden establecer cuáles son los factores relevantes de nuestro objetivo.

Figura 8. Identificación de factores relevantes.



Fuente: CONEVAL

La figura 8 es un ejemplo de un resumen narrativo referente al fin; lo primero es identificar el objetivo que se quiere lograr y diferenciarlo del medio para lograrlo.

Para los objetivos establecidos en el componente y la actividad, la identificación de los actores relevantes es similar al propósito. Con la finalidad de reconocer con claridad los factores relevantes, es importante tener objetivos claros y precisos. Una vez que se cuente con ellos, es sencillo diseñar y construir los indicadores.

¿Cómo se diseña un indicador con base en factores relevantes? En virtud de que éstos son varios elementos, hay una amplia gama de posibles indicadores que pueden ser construidos

para monitorear el objetivo; por ejemplo, para los cursos impartidos se pueden construir indicadores sobre la variación anual de cursos impartidos, el número promedio de asistentes, el grado de satisfacción, el costo promedio del curso, entre otros. No obstante, y como se señaló, los indicadores deben proveer información que sea útil para la operación del programa. El discriminar qué información es útil para el programa depende directamente de los operadores; en algunas ocasiones, la información que generan algunos indicadores será de mayor provecho que la de otros.

No existen criterios para determinar cuáles son los mejores indicadores. Los responsables del programa y los operadores deben decidir qué indicadores les aportan la información de mayor beneficio para monitorear su desempeño.

III.3. ESTABLECER EL OBJETIVO DE LA MEDICIÓN

Una vez que se han identificado los factores relevantes del objetivo, el siguiente paso es determinar cuál es el objetivo de la medición. En este punto deben definirse las dimensiones del indicador que serán incluidas en el monitoreo del programa. Para ello, es necesario señalar que esta valoración depende, en gran parte, de las necesidades propias de cada programa. Los indicadores de eficacia han de ser los primeros en considerarse para monitorear el desempeño del programa y el cumplimiento de los objetivos. Enseguida, es conveniente establecer los indicadores de eficiencia necesarios.

Aunque no se pueden fijar elementos para decidir qué indicadores deben ser establecidos, sí se pueden considerar los siguientes aspectos. El primero consiste en señalar las dimensiones de los indicadores adicionales que deben ser analizados y determinados por los responsables del programa. Algunos programas de desarrollo social pueden estar más interesados en conocer la opinión de la población objetivo respecto a los bienes y servicios que se les entrega que en monitorear el costo de éstos (el costo podría ser invariable en el tiempo). Asimismo, habrá programas más preocupados por conocer la tasa de recuperación de los préstamos otorgados que la opinión de los participantes en los cursos de actualización.

Los indicadores no sólo son un medio para que la sociedad tenga conocimiento de los logros; también son una herramienta que facilita el análisis y la toma de decisiones respecto a la gestión y los resultados. Los indicadores deben brindar la información que se considere relevante sobre la gestión y los procesos que el programa desarrolla. Vale la pena mencionar que no necesariamente un programa debe establecer indicadores de todas las dimensiones en un mismo objetivo. En este sentido, ¿el indicador muestra los aspectos más importantes del programa? ¿Ayuda a identificar áreas de oportunidad? ¿Devuelve información que permite mejorar el actual diseño del programa?

El segundo aspecto se refiere a la forma de presentar los indicadores y a la posible interpretación de sus valores. Es recomendable que los indicadores se muestren de manera positiva, lo que permitirá reforzar la idea de los avances del programa. Por ejemplo, es preferible brindar información de los alumnos aprobados en lugar de alumnos reprobados, de

población atendida sobre población no atendida, o de beneficiarios satisfechos sobre beneficiarios no satisfechos. Lo anterior no implica dejar de transparentar la información o manipularla, sino presentar la información de los indicadores como debe entenderse, como un logro.

En este sentido, se debe cuestionar lo siguiente: ¿el indicador está descrito de manera positiva? ¿Puede ser sujeto a una malinterpretación? ¿Existe alguna forma más sencilla de mostrar la misma información con algún otro indicador?

Por último, es necesario evitar lo que se ha denominado trampa de la medición, la cual consiste en medir como resultado sólo aquello que es fácil de cuantificar. La implementación de los indicadores con criterios homogéneos es relativamente nueva en la administración pública nacional, por lo que varios programas no recopilaban información relevante ni daban un seguimiento apropiado a los recursos que otorgaban. La principal razón por la que fue complicado establecer indicadores adecuados fue la falta de información, de capacidad técnica o de generación y recopilación de información.

Sin embargo, la carencia de estos elementos no justificó que programas no implementaran esquemas de seguimiento, recopilación y sistematización de la información y capacitación para crear indicadores que mostraran resultados importantes en lugar de reportar únicamente información sobre el uso y destino de los recursos. De ahí que la integración de procesos de recopilación y depuración de información, así como un seguimiento adecuado, se han convertido en tareas que los programas deben incorporar para mejorar el diseño y la construcción de herramientas para el monitoreo y la evaluación de sus objetivos.

Ahora bien, retomando la pregunta ¿es apropiado establecer varios indicadores en un mismo objetivo? ¿Debe asociarse un indicador a un objetivo, como se señaló? La respuesta es simple: cada objetivo debe tener al menos un indicador que permita monitorear los logros del programa (eficacia); no obstante, en ocasiones será de suma importancia para el programa reportar cualidades diferentes al cumplimiento. Los indicadores de eficiencia, calidad y economía son complementarios a los de eficacia, pero no son sustitutos.

Los indicadores de eficacia permiten al programa ver el grado de avance que ha tenido respecto al objetivo planteado, y los otros indicadores hacen posible determinar la forma en que el programa ha alcanzado dichos objetivos. De esta manera, se cuenta con un panorama más amplio sobre las acciones que implementa el programa para el logro de los objetivos. Con estos elementos, es necesario definir un nombre y un método de cálculo para los indicadores.

III.4. PLANTEAR EL NOMBRE Y LA FÓRMULA DE CÁLCULO

Presentar los indicadores como una relación entre dos o más variables permite tener el contexto sobre el cual se desarrolló el programa. Una vez definidos los factores relevantes de la medición y las dimensiones del indicador que se requieren medir en cada uno de los objetivos, es necesario definir un nombre y un método de cálculo para el indicador. Para establecer el nombre y la fórmula de cálculo se debe considerar que:

- a) El nombre del indicador debe ser claro y relacionarse con el objetivo de la medición.
- b) El método de cálculo debe ser una expresión matemática definida de manera adecuada y de fácil comprensión, es decir, deben quedar claras cuáles son las variables utilizadas.

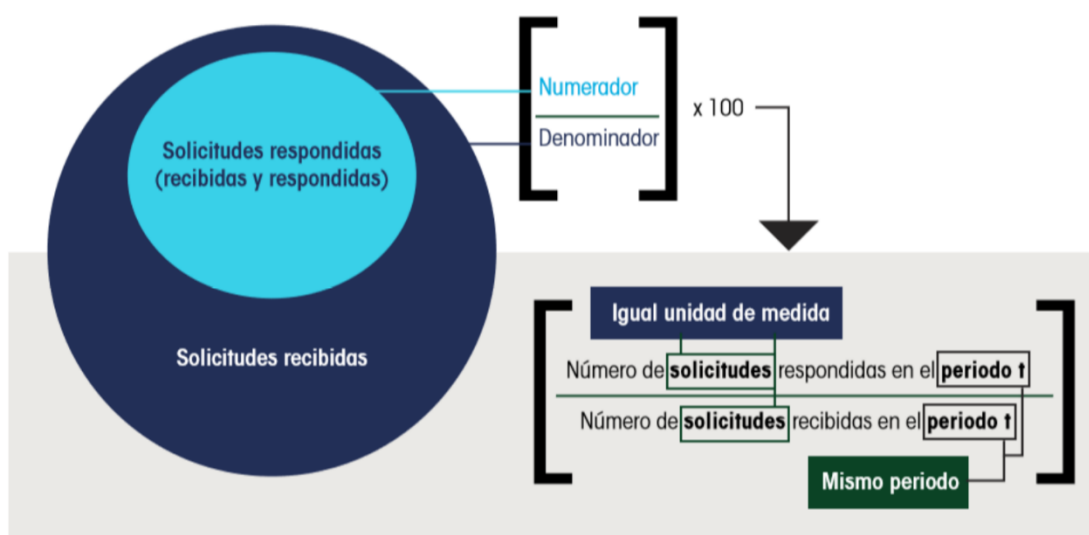
En el diseño de indicadores, los métodos de cálculo más comunes son el porcentaje, la tasa de variación, la razón y el número índice. Aunque no son las únicas expresiones para los indicadores, son las más frecuentes. Cuando los programas diseñan indicadores con una estructura más compleja se recomienda colocar un anexo en el que se detalle el método de cálculo empleado y cómo se interpretan sus valores. A continuación, se presenta una breve descripción de los métodos de cálculo que más se utilizan en el seguimiento de un indicador.

Porcentaje

Un porcentaje es la forma de expresar un número como partes de cada cien. Los porcentajes son el cociente entre dos variables con una misma unidad de medida en el mismo periodo; representan, en la mayoría de los casos, un conjunto de menor dimensión de otro conjunto.

Para monitorear el objetivo establecido, es necesario conocer el número de solicitudes recibidas y cuántas de éstas fueron respondidas (figura 9). En el método de cálculo se deben describir las variables con precisión, además de definir correctamente la temporalidad en la que se realizará la medición.

Figura 9. Ejemplo de porcentaje



Fuente: CONEVAL

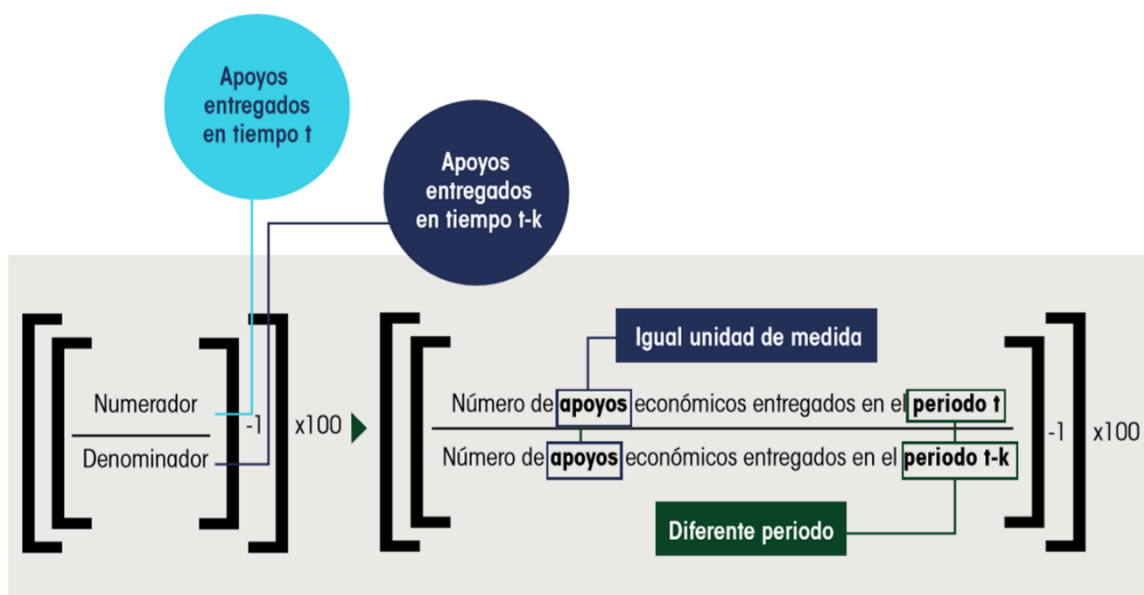
Una vez determinado el método de cálculo es necesario verificar que el nombre del indicador y

su método de cálculo sean coherentes entre sí.

Tasa de variación

Una tasa de variación es la forma de expresar un cambio relativo en el tiempo; es el cociente de dos observaciones de una misma variable en diferentes periodos. En la figura 8 se presenta un ejemplo para un objetivo de componente. En este caso, es de interés del programa medir el incremento o decremento de los apoyos económicos otorgados cada año.

Figura 10. Ejemplo de tasa de variación



Fuente: CONEVAL

Es importante señalar que para este método de cálculo se deben tener observaciones de una misma variable, pero en dos diferentes puntos en el tiempo (pasado y presente). La información más actual se coloca en el numerador y la menos reciente, es decir, el punto de interés, en el denominador. Como se muestra en la figura 10, hay que describir con claridad el nombre de las variables en el método de cálculo y verificar la temporalidad en que se realiza la medición.

Una vez formulado el método de cálculo, el siguiente paso es verificar que el nombre del indicador y su método de cálculo sean coherentes entre sí. Los principales elementos que se deben verificar son: a) que en el nombre del indicador se incluyan los factores relevantes del objetivo; b) que las unidades de medida establecidas en el nombre del indicador tengan correspondencia con el método de cálculo; y c) debe verificarse que la frecuencia de medición definida para calcular el indicador sea coherente con la brecha (periodo t y periodo t-k) con la que se cuantifican las variables que componen el indicador.

Vale la pena reiterar que para estos métodos de cálculo no deben incluirse juicios de valor en el

nombre del indicador, como tasa de crecimiento, tasa de mejora, tasa de reducción, etcétera.

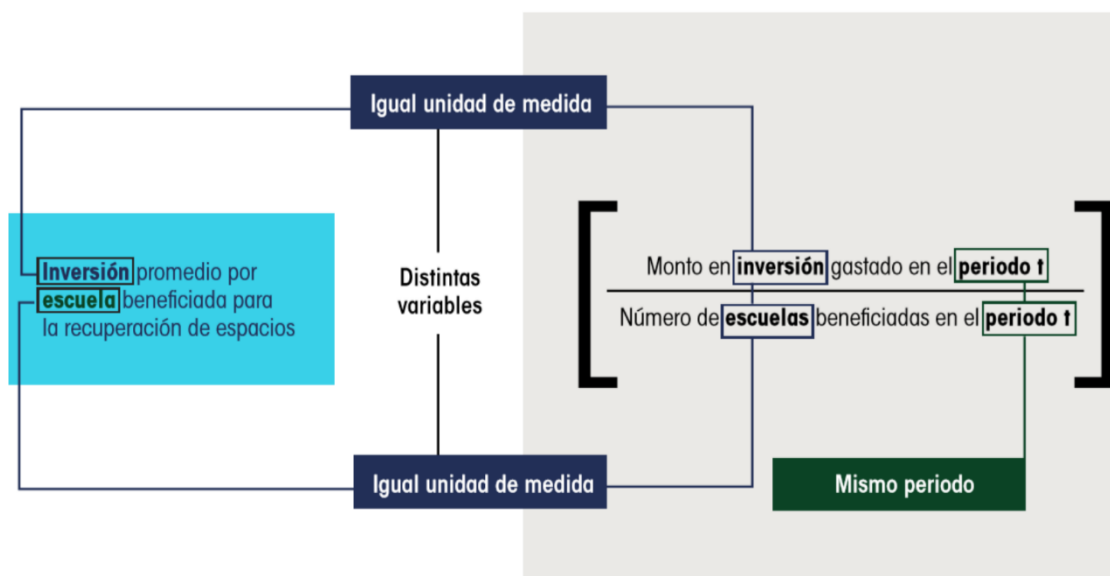
El sentido del indicador dependerá de los valores que tome el indicador, lo que determinará si éste crece, se reduce o mantiene. El nombre del indicador por sí no define el sentido del indicador, por lo que deben omitirse estos juicios.

Razón/promedio

La razón es el cociente entre dos variables cualesquiera en un cierto periodo y es la forma de expresar un tanto de unidades del numerador por cada unidad del denominador. El promedio es una particularidad de la razón y se representa como la suma finita de un conjunto de valores dividida entre el número de sumandos.

Para las razones o promedios, se deben tener dos variables con diferentes unidades de medida, pero para un mismo periodo. De nuevo, una vez identificadas las variables necesarias para el indicador (monto de inversión y escuelas beneficiaras) se construye el indicador como se muestra en la figura 11. El método de cálculo debe describir con claridad cuáles son las variables incorporadas y verificar que la temporalidad de medición de éstas es para el mismo periodo.

Figura 11. Ejemplo de promedio 1



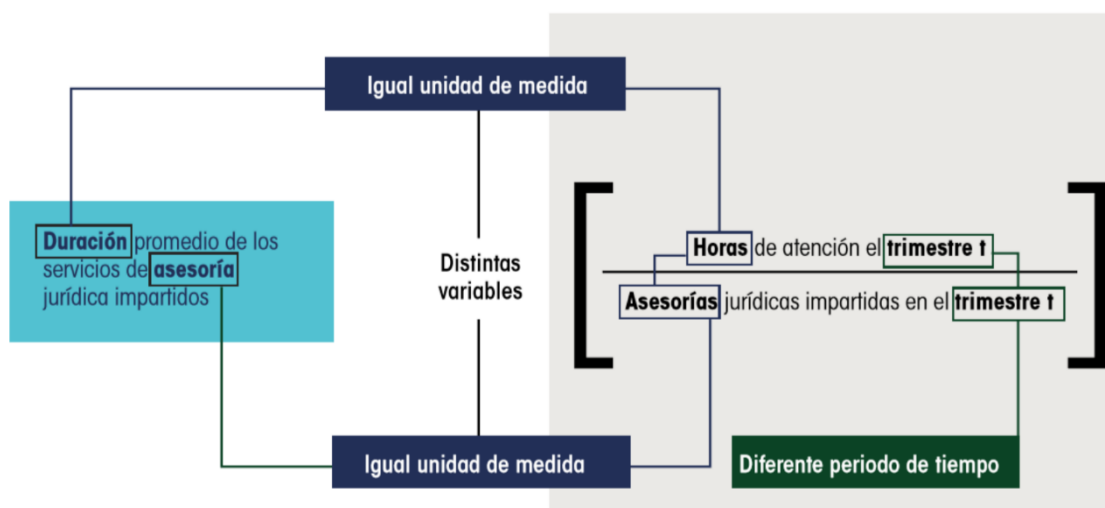
Fuente: CONEVAL

Una vez determinado el método de cálculo, es necesario verificar que el nombre del indicador y su método de cálculo sean coherentes entre sí. En la figura 11 se muestran los principales elementos que se deben verificar: a) que en el nombre del indicador se incluyan los factores relevantes del objetivo; b) debe haber correspondencia lógica entre las variables comprendidas en el método de cálculo y el nombre del indicador; y c) debe haber correspondencia entre las frecuencias de medición de las variables incluidas.

Identificados los aspectos a medir, se establecen las variables de interés en el numerador o denominador según corresponda. Es necesario tener identificado qué variable va en qué lugar. No es lo mismo las asesorías promedio por hora que el número de horas dedicadas a cada asesoría. Aunque ambos utilizan las mismas variables, la información considera proporciones diferentes, por lo que muestra aspectos distintos del desempeño del programa. Una vez identificado el método de cálculo, se describen las variables con claridad y se establece una frecuencia de medición coherente; las dos variables deben ser cuantificadas con la misma frecuencia

Determinado el método de cálculo, se requiere verificar que el nombre del indicador y su método de cálculo, sean coherentes entre sí. En la figura 12 se muestran los principales elementos que se deben verificar: a) en el nombre del indicador se incluyen los factores relevantes del objetivo; b) las unidades de medida establecidas en el nombre del indicador deben tener correspondencia con las del método de cálculo; y c) debe haber correspondencia entre las frecuencias de medición de las distintas variables definidas.

Figura 12. Ejemplo de promedio 2



Fuente: CONEVAL

Números índices

Un índice (número índice) es una medida estadística diseñada para estudiar las variaciones de una magnitud o de más de una en relación con el tiempo o el espacio. Los índices son medidas construidas que tienen un consenso metodológico y son utilizados por instancias nacionales e internacionales.

Una ventaja de los índices es que son publicados por fuentes oficiales, lo que implica que es información externa al programa y cuenta con una metodología clara. No obstante, para utilizar un índice como indicador de un programa o proyecto es necesario revisar que la metodología

para generar el índice mida aspectos que tengan que ver con el programa o proyecto.

Hasta este punto, se ha definido un nombre para el indicador y un método de cálculo con base en los factores relevantes identificados del objetivo. Asimismo, se han establecido los indicadores más importantes para el monitoreo del programa. En las siguientes secciones se complementarán los indicadores con información para su seguimiento. ¿Cuál es el periodo para hacer el seguimiento de los indicadores? ¿Cómo se asegura que la información que proporcionan los indicadores sea fidedigna?

III.5. DETERMINAR LA FRECUENCIA DE MEDICIÓN DEL INDICADOR

No se ha señalado en este documento algún criterio para establecer la frecuencia de medición del indicador. Aunque en general es intuitivo determinar dicha frecuencia, es conveniente señalar algunos puntos sobre el tema. Retomando los ámbitos de desempeño y el proceso de producción del programa, los resultados se presentan en orden cronológico, es decir, el cumplimiento de las actividades se realiza antes de los componentes y mucho antes que el propósito o el fin.

Figura 13. Frecuencia de medición del indicador



Fuente: CONEVAL

Como se muestra en la figura 13, los indicadores asociados a las actividades tienen una mayor frecuencia de medición (mensual, trimestral, semestral), mientras los de fin presentan una menor (anual, trianual, sexenal). Cuanto más alto es el nivel de objetivos, menor será su frecuencia de medición.

Aunque no es una regla, los responsables de los programas pueden establecer o modificar la

frecuencia de medición de sus indicadores dependiendo de las necesidades de información. Lo anterior, dado que a priori no puede determinarse una frecuencia de medición debido a que obedece, entre otros factores, a:

- a) La disponibilidad de la información de los datos de las variables que conforman el indicador. En ocasiones, la generación de un indicador dependerá de manera inevitable de la frecuencia en la disposición de los datos.
- b) Las necesidades de información por parte del programa. El programa puede determinar que cierta información debe ser generada con periodicidad a fin de monitorear los avances o las áreas de oportunidad en los procesos.

Si bien definir una frecuencia de medición parece ser un tema simple, los programas deben considerar que al establecerla se comprometen a actualizar la información del indicador y de sus variables conforme a lo dispuesto. En este sentido, es importante señalar que, aun cuando la información del indicador es para el monitoreo de sus objetivos, también es un compromiso de transparencia.

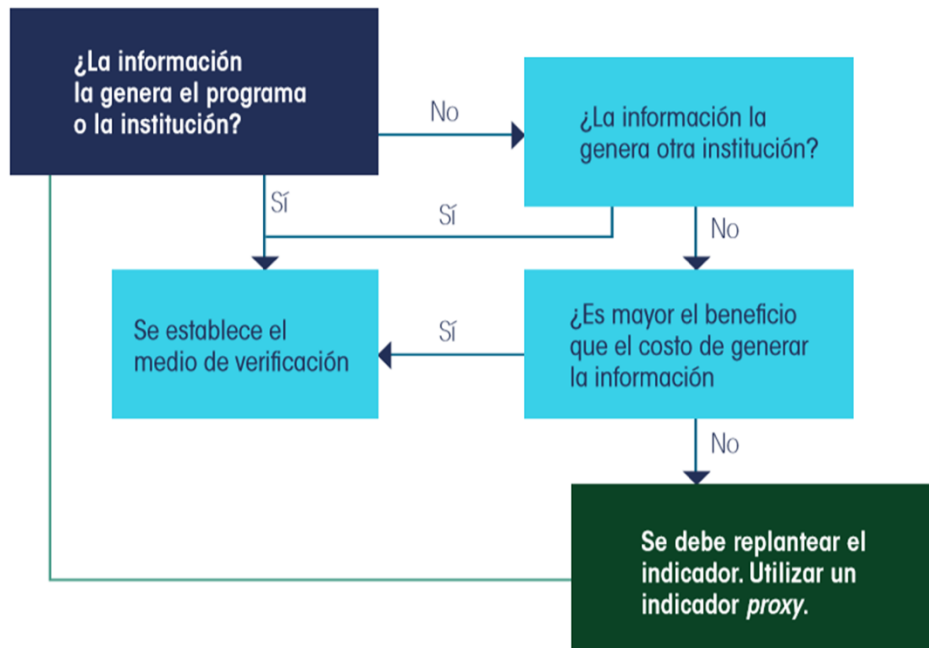
III.6. SELECCIONAR LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN

Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información en las que está disponible la información necesaria y suficiente para construir el indicador señalado. Dichos medios pueden ser documentos oficiales, documentos o reportes internos que genera el programa, bases de datos procesadas, entre otros. Dado que éstos pueden ser vastos, es conveniente reportar lo siguiente:

- a) Nombre completo del documento que sustenta la información;
- b) Nombre del área que genera o publica la información;
- c) Periodicidad con que se genera el documento (debe coincidir con la frecuencia de medición del indicador);
- d) Link a la página de la que se obtiene la información (si es el caso).

A diferencia de los indicadores, cabe la posibilidad de que los medios de verificación se repitan en distintos niveles, lo cual depende de los indicadores establecidos. Los medios de verificación no son únicamente la manera de transparentar la operación del programa; también permiten definir si es factible construir un indicador planteado, o no. Como se mencionó, en ocasiones la falta de información impide la construcción de indicadores apropiados para el monitoreo de los objetivos. En la figura 14 se presenta un diagrama que ayuda a identificar si la información para el indicador está disponible y qué se debe hacer si ésta no puede ser generada.

Figura 14. Establecimiento de medios de verificación



Fuente: CONEVAL

El primer paso para establecer los medios de verificación es determinar si el programa (como parte del seguimiento, operación o gestión) genera o consolida la información de las variables que componen el indicador:

- a) Si el programa o la propia institución generan la información necesaria, entonces se establecen los medios de verificación;
- b) Si el programa no genera dicha información, es conveniente determinar si alguna otra institución la produce para construir el indicador. Hay un conjunto de instituciones que origina una amplia gama de información estadística que los programas pueden reportar en sus indicadores;
- c) Si el programa ha dispuesto que ni la institución ni alguna otra producen la información necesaria para construir su indicador, entonces debe analizarse el costo de producirla y sus beneficios (encuesta, entrevistas, etcétera). En este aspecto ha de valorarse la importancia que representa la información generada tanto para el programa como para la institución. Asimismo, cuál será el costo en relación con el presupuesto del programa;
- d) Si el programa considera que el beneficio es menor al costo de generar la información necesaria, entonces debe plantearse la posibilidad de descartar el actual indicador y

establecer un proxy relacionado. Los indicadores proxy son indicadores indirectos.³

A diferencia de los objetivos y de sus indicadores, los medios de verificación pueden repetirse en los distintos niveles. Es común que en un mismo documento o reporte se pueda encontrar la información para generar uno o más indicadores. De igual modo, es necesario verificar que la frecuencia de medición de los indicadores coincida con la frecuencia de publicación o reporte de los medios de verificación.

La importancia en los medios de verificación reside en que, si no existen o no se construyen, cualquier juicio sobre el desempeño del programa es poco confiable; es decir, no se puede emitir un juicio respecto al desempeño de un programa sin citar o no tener la certeza sobre la fuente de información que la sustente. Se debe señalar que a través de un medio de verificación los ciudadanos pueden acceder a la información acerca del avance y los logros del programa de manera transparente. Por ello, la información que reporta y genera el programa siempre debe estar disponible y actualizada.

³ Muchas veces va a ser difícil, costoso o inconveniente obtener un indicador directo para un objetivo. En estos casos entra en escena el indicador "Proxy". De hecho, es un elemento menos preciso, pero normalmente es menos costoso de obtener.

Para tener validez, los indicadores "Proxy" tienen que estar basados en una relación conocida entre la variable de desempeño que se quiere medir y la medida escogida. Ejemplos:

- Reducción de quejas de clientes como proxy de mejor atención al cliente.
- Disminución de tasa de enfermedad específica como proxy de prevención de dicha enfermedad.
- Precios de producto más bajos a nivel de finca como proxy de incrementos en productividad agrícola.
- Techos de viviendas como proxy del mejoramiento de ingresos de la población.

BIBLIOGRAFÍA

Armijo, Marianela. *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Chile, Santiago. CEPAL, 2011

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México, DF: CONEVAL, 2013

Departamento de la Función Pública. *Guía para la construcción y análisis de Indicadores de Gestión*. Colombia, Bogotá, 2015.

Filc, Gabriel & Scartascini, Carlos. *El presupuesto por Resultados en América Latina. Condiciones para su implantación y desarrollo*. EE.UU., Washington. BID, 2012

Kaufmann, Jorge; Sanginés, Mario & García Moreno, Mauricio. *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y restos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. EE.UU, Washington, BID, 2015.

Makon, Marcos. "Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Chile, Santiago. CEPAL, 2000.

_ "Indicadores para la medición de la gestión presupuestaria municipal" en Revista N°20 de la Asociación Argentina de Presupuesto Público. Argentina, Buenos Aires, ASAP, 1988.

Moynihan, Donald & Beazley, Ivor. *Toward Next-Generation Performance Budgeting. Lessons from the experiences of seven reforming countries*. US, Washington DC, World Bank, 2016.

OECD, 2016 *OECD Performance Budgeting Survey: Integrating performance and results in budgeting*. France, Paris, OECD, 2017.