



GOBIERNO DE LA  
REPÚBLICA DOMINICANA

ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN  
Y DESARROLLO

# GUÍA METODOLÓGICA

para la definición y cálculo de indicadores y metas para el Monitoreo de las políticas, planes y programas priorizados en el Sistema Nacional de Planificación



## **EQUIPO DIRECTIVO DEL MEPyD:**

MINISTRO DE ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO  
**Pavel Isa Contreras**

VICEMINISTRO DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA  
**Luis Madera Sued**

## **COORDINACIÓN TÉCNICA:**

ENCARGADA DEL DEPARTAMENTO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN  
**Mabely E. Díaz Soriano**

ENCARGADO DE LA DIVISIÓN DE MONITOREO  
**Eloy Júpiter**

ANALISTA DE METODOLOGÍA  
**Catherine Acosta**

## **VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA (VIPLAN)**

**Departamento de Seguimiento y Evaluación de Políticas  
y Planes de Desarrollo Económico y Social:**

Adriana García	Mabely Díaz
Alejandro López	Miriam Peralta
Antonia González	Noel Rodríguez
Carlos Peña	Osmar Beltré
Catherine Acosta	Paola Rivas
Eloy Júpiter	Patria Reyes
Emnny Alcántara	Ramsés Cots
Enmanuel Marizán	Rikelvi Fermín
Joel Méndez	

# GUÍA METODOLÓGICA

PARA LA DEFINICIÓN Y CÁLCULO DE INDICADORES Y  
METAS PARA EL MONITOREO DE LAS POLÍTICAS, PLANES  
Y PROGRAMAS PRIORIZADOS EN EL SISTEMA NACIONAL  
DE PLANIFICACIÓN E INVERSIÓN PÚBLICA

# Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>OBJETIVO</b> .....	<b>7</b>
<b>ALCANCE</b> .....	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I: ELEMENTOS DE LA CADENA DE VALOR DEL SECTOR PÚBLICO Y SU VINCULACIÓN CON EL MONITOREO</b> .....	<b>9</b>
La Cadena de Valor Público en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.....	10
El Monitoreo como eje central en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.....	13
Los primeros pasos hacia el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.....	14
Proceso de definición del monitoreo del PNPSP.....	16
<b>CAPÍTULO II: DISEÑO DE INDICADORES Y ESTIMACIÓN DE METAS</b> .....	<b>18</b>
Definición y construcción de indicadores .....	19
Conceptualización .....	19
Pasos recomendados.....	19
Identificar factores relevantes .....	20
Definición de características: establecimiento de los elementos de la metadata .....	20
Fuentes de información.....	22
Determinación de la línea de base .....	24
Criterios de validación de indicadores.....	27
Establecimiento de las metas.....	31
Tipos de indicadores.....	34
Clasificación según la Cadena de Valor Público .....	34
Clasificación según el Desempeño.....	35
Algunas métricas básicas.....	35
<b>CAPÍTULO III: CONSIDERACIONES SOBRE EL MONITOREO DE INDICADORES EN EL SISTEMA NACIONAL DE MONITOREO Y EVALUACIÓN (SNMYE)</b> .....	<b>37</b>
Generalidades.....	38
Investigación para el monitoreo .....	38
Relación de la investigación y el Monitoreo .....	41
Aspectos relevantes sobre los indicadores priorizados en el PNPSP.....	42
Retos y perspectiva del Monitoreo y Evaluación del PNPSP.....	43
Gestión e ingreso de los indicadores en el sistema de monitoreo .....	44
Fuentes de alimentación del SNMyE.....	45
Reflexiones finales .....	48
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>49</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>50</b>

# Índice de ilustraciones, tablas y recuadros

<b>Ilustración 1.</b>	Perfil de la intervención pública.....	9
<b>Ilustración 2.</b>	Lógica de Cadena de Valor del sector público.....	11
<b>Ilustración 3.</b>	Direccionalidad de la política pública .....	12
<b>Ilustración 4.</b>	Monitoreo del Plan Nacional Plurianual del Sector Público.....	13
<b>Ilustración 5.</b>	Monitoreo del PNPSP: Especificaciones en la Cadena de Valor del Sector Público....	16
<b>Ilustración 6.</b>	Pasos para construir un indicador .....	20
<b>Ilustración 7.</b>	Criterios para establecer las fuentes de información.....	24
<b>Ilustración 8.</b>	Errores comunes.....	27
<b>Ilustración 9.</b>	Proceso de estimación de las metas .....	31
<b>Ilustración 10.</b>	Errores comunes a la hora de establecer metas .....	33
<b>Ilustración 11.</b>	Modelo simplificado de las etapas del método científico .....	41
<b>Ilustración 12.</b>	Criterios mínimos de calidad de los indicadores .....	44
<b>Tabla 1.</b>	Ventajas y desventajas de las fuentes de información para indicadores socioeconómicos.....	23
<b>Recuadro 1.</b>	Escenarios posibles al momento de establecer la línea base del indicador .....	26



## Introducción

La ley 1-12 de la Estrategia Nacional de Desarrollo, en su artículo 37 crea el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SNMyE); que junto a los decretos 134-14 y 267-15 conforman el marco legal que sustentan el accionar en esta materia. A estos fines, se define el SNMyE como *el conjunto articulado de diversos sistemas institucionales de información que abarcan los diferentes procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos públicos, que permite verificar de manera sistemática el grado de cumplimiento de los objetivos y metas; así como medir y evaluar la eficacia, eficiencia, calidad, impacto y sostenibilidad de las acciones del gobierno orientadas a la realización de los objetivos definidos por el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública.*

Los trabajos de sistematización de generación de la información sobre el avance de las políticas, planes, programas y proyectos públicos; quedan enmarcados en este ámbito de acción normativa, para lo cual se elabora el presente documento con miras a establecer los aspectos metodológicos a seguir en la ejecución de las tareas de monitoreo de indicadores. Los escenarios de aplicación de estos pasos metodológicos abarcan los ámbitos de la Cadena de Valor Público, manifiestos en las políticas priorizadas por el gobierno y el quehacer institucional instrumentado, así como pactos nacionales e internacionales de los cuales el país se ha constituido como compromisario.

Se centra el contenido en suministrar las orientaciones requeridas en este proceso, a fin de ser una herramienta de consulta sobre terminologías, conceptos y elementos básicos en la ejecución de las funciones del área. Se puntualizan algunas generalidades de la Cadena de Valor Público, resaltando los elementos de mayor relevancia para el monitoreo y evaluación en cada uno de los ámbitos que abarca. Asimismo, aquellos aspectos a tomar en cuenta en la construcción de indicadores, tipos de indicadores, criterios de validación de indicadores, establecimiento de metas y lo concerniente al monitoreo dentro del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP).

Esta Guía se integra como parte de una serie de documentaciones internas del área de Monitoreo y Evaluación de la Dirección Económica y Social (DIGEDES), MEPyD.

## Objetivo

Establecer los pasos metodológicos a seguir en la definición de indicadores, línea de base y metas para los distintos ámbitos abarcados en el quehacer público.

## Alcance

El alcance del contenido en el presente documento compete al Departamento de Monitoreo y Evaluación en las atribuciones conferidas por la ley como parte del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.

# Capítulo I

Elementos de la Cadena de Valor del sector público  
y su vinculación con el monitoreo

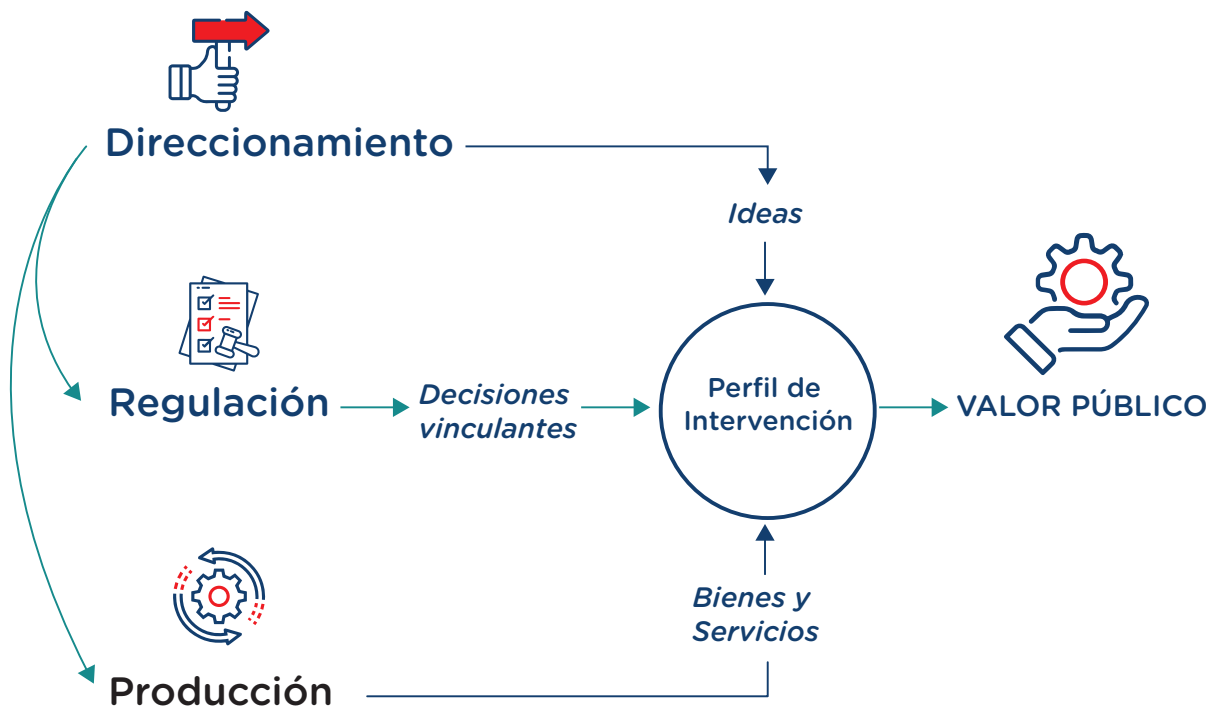




La intervención del Estado en el quehacer nacional se ha encontrado con diversos puntos de vista desde la perspectiva de la Teoría Económica, desde la cual que se plantean una serie de ideas en torno al nivel de intervención estatal en los mercados. Es así como será encontrado el Estado regulando los comportamientos de la población, accionando como productor de bienes y servicios, y, finalmente, una acción de direccionamiento de sus políticas. Es decir, que tanto la regulación como la producción que este ejecute, responderán a la implementación en función de la problemática específica que se quiera modificar.

En este sentido, se englobará la acción articulada de estos elementos dentro del concepto de *perfil de intervención pública*; refiriéndose a las políticas implementadas desde el estado para crear valor público, siendo estas a su vez procesos productivos que convierten recursos en productos para generar dicho valor. Cuando se llega al punto de definir cómo llegan esta serie de elementos hasta la sociedad en su conjunto, entran en escena las instituciones estatales que serán los medios por los cuales llegarán a la población los bienes y servicios de la producción pública. Será por tanto inherente a la definición de intervenciones desde el estado, la definición de los productos que esta requerirá junto a la correcta determinación de los usuarios destinatarios finales de los mismos y los usos que se espera hagan de estos.

**Ilustración 1. Perfil de la intervención pública**



Fuente: Ilustración tomada del texto El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas, H. Daniel, 2015.

La Cadena de Valor Público vincula el producto creado con los efectos sociales, y posibilita una visión sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos. Es una herramienta potencial de análisis desde varias ópticas; integradora de la planificación y el presupuesto ( Mc. Laughlin y Jordan, 1999); apoyo a los procesos de desempeño; instrumento de expresión de la toma de decisiones colectivas y agregación de valor público (Albaladejo, 2015), relación de los objetivos y metas con resultados de la gestión; y vinculación del desarrollo a las transformaciones (Cámara y Cañada, 2016).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales. Alarcón Barrero, Rorger; Salvador Hernández, Yudith; Pérez Pravia, Milagros La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales Avances, vol. 22, núm. 3, 2020 Instituto de Información Científica y Tecnológica, Cuba Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=637869117003>

## La Cadena de Valor Público en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

En el marco del Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública (SNPIP) se abarcan cuatro ámbitos de acción hacia los cuales se orienta, a saber: Global, Institucional, Sectorial y Territorial; dentro de los que se establecen instrumentos de planificación nacional como la Estrategia Nacional de Desarrollo (END), Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), Planes regionales, Planes Estratégicos Institucionales (PEI), Planes sectoriales y Planes Estratégicos Territoriales. Cada uno de estos elementos componen lineamientos que rigen los pasos para la visión de Nación tanto a largo como mediano y corto plazo.

Así, la estructura de cada uno permite apreciar hacia donde apunta. La Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 plantea lograr un país “próspero, donde las personas viven dignamente, apegadas a valores éticos y en el marco de una democracia participativa que garantiza el Estado social y democrático de derecho y promueve la equidad, la igualdad de oportunidades, la justicia social, que gestiona y potencia sus recursos para desarrollarse de forma innovadora, sostenible y territorialmente equilibrada e integrada y se inserta competitivamente en la economía global”; para lo cual se compone de cuatro ejes fundamentales: Eje 1-Institucional, Eje 2-Social, Eje 3-Productivo y Eje 4-Ambiental, con 19 objetivos generales , 57 objetivos específicos , 6 políticas transversales 460 líneas de acción, 25 metas cualitativas, 90 indicadores cuantitativos, 3 pactos.

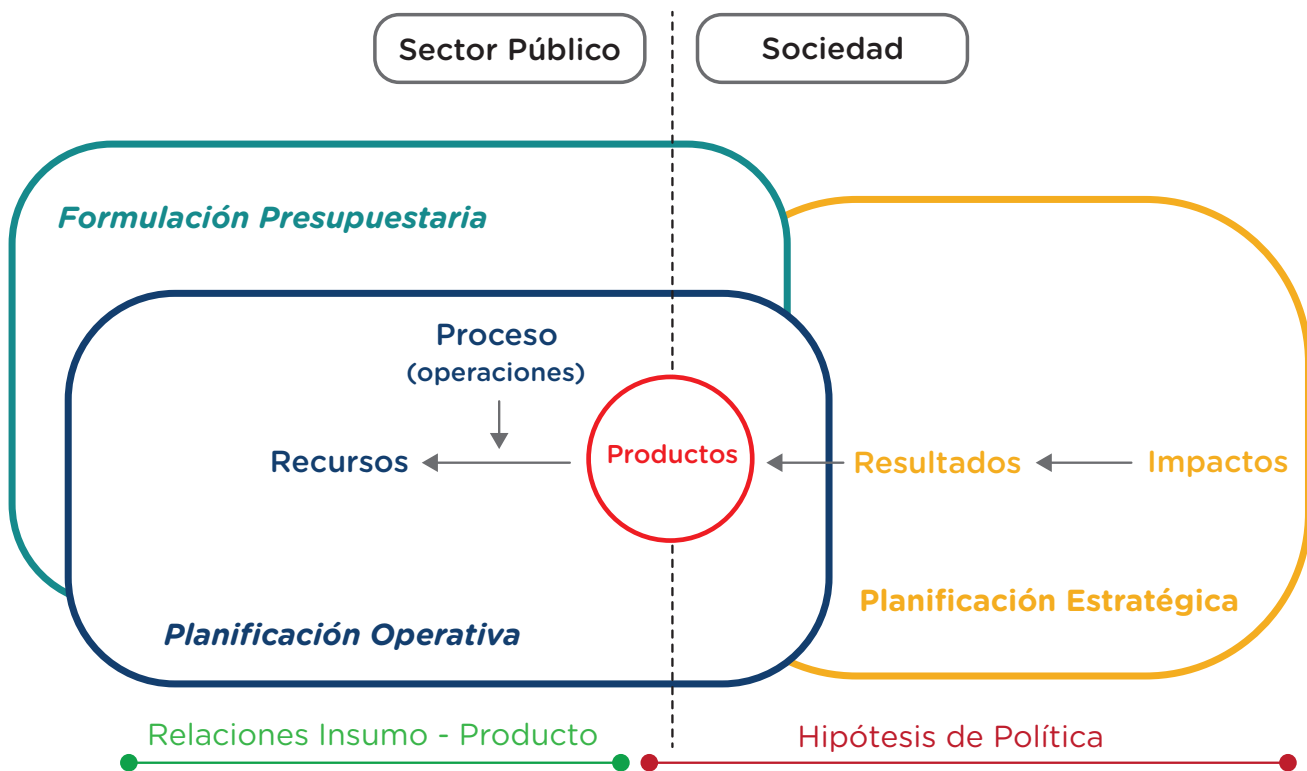
El PNPSP por su parte, establece prioridades, objetivos, metas y requerimientos de recursos del Sector Público para un período de cuatro años y deberá ser consistente con la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Su estructura indica un acercamiento hacia el quehacer institucional:

- Marco macroeconómico y fiscal 2017-2020.
- Planificación estratégica institucional.
- Objetivos de política expresados en términos de Resultados.
- Producción Pública relevante.
- Direccionalidad y medidas de política.
- Metas ODS.
- Prioridades Multisectoriales.
- Programación financiera plurianual.
- Proyección de la Inversión Pública y Cooperación Internacional.
- Programas Protegidos.

Es dentro de la formulación del PNPSP en donde se hace uso de la lógica de Cadena de Valor, un modelo descriptivo que *posibilita expresar las principales apuestas o estrategias de intervención, sistematizar las medidas de política y la prestación de bienes y servicios que éstas implican y tener una mirada sistémica del accionar gubernamental sobre los problemas públicos.*<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica, Aníbal Jorge Sotelo Maciel. Disponible en: <https://asjp.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>

**Ilustración 2. Lógica de Cadena de Valor del sector público**

Fuente: PPT SNPIP y la Cadena de Valor, DGDES, MEPyD.

Para comprender el mundo de las relaciones que vinculan la producción y los efectos sociales, la Cadena de Valor Público introduce una selección entre unos efectos que designa como resultados y otros efectos que denomina impactos. *Un resultado es el estado en el que se desea encontrar una variable como consecuencia, entre otras cosas, de la producción pública y de las medidas de política que la acompañan. Se denomina impacto a los efectos que los resultados ejercen sobre otras variables: la producción institucional tiene sobre ellas un efecto indirecto a través de los resultados* (Sotelo, 2014).

La Planificación Estratégica por su parte, se puede definir como una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones<sup>3</sup>. La guía "Métodos e Instrumentos para la Planificación Institucional" plantea de forma sintetizada algunas características que le conciernen:

- Concebir la actividad de la planificación como un proceso de carácter tecno-político.
- Aceptar que el proceso planificador se enfrenta frecuentemente a situaciones complejas.
- Asignar importancia a la presencia de otros actores en la situación y reconocer que quien planifica tiene un campo de gobernabilidad limitado.
- Incorporar el análisis de viabilidad de las operaciones a partir de la consideración del control que los actores tienen sobre sus recursos críticos.
- Enriquecer el diseño de la acción incorporando las operaciones sustantivas del plan de operaciones de construcción de viabilidad y demandas de operación.

<sup>3</sup> Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, ¿Qué es la Planificación Estratégica y cómo se utiliza en el sector público? Serie Planificación no. 6, 2011.

- Distinguir productos terminales de intermedios y establecer sus vínculos con resultados e impactos.
- Oponerse a la concepción de la planificación como etapa previa a la implementación.
- Cuestionar el carácter lineal de la implementación propia de la concepción normativa de la planificación.

La Planificación Operativa es el proceso a través del cual la organización esquematiza las acciones a través de las cuales persigue la transformación de los insumos en productos. Por su parte, la Formulación

Presupuestaria requiere evidenciar los procesos productivos, para garantizar que los recursos financieros sean asignados apropiadamente, gestionándolos así ágil y efectivamente a lo largo de la implementación.

El sector público produce bienes y servicios con miras a transformar fenómenos sociales que requieren intervenciones a nivel de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. La relación que se postula en los procesos de planificación, entre producción pública y cambios esperados en las variables-resultado o en las variables de impacto, constituye un tipo particular de hipótesis que se denomina hipótesis de intervención o hipótesis de política. (Sotelo, 2014).

Los enlaces en la Cadena de Valor y las relaciones establecidas entre ellos constituyen las principales referencias para la construcción de los indicadores necesarios en el monitoreo; garantizando así un foco particular en aquellos que medirán de la forma efectivamente posible, los elementos incluidos en dicho modelo. Igualmente, estos indicadores, así como las hipótesis de intervención, conforman las bases esenciales para el trabajo de Evaluación, sea que se evalúe únicamente lo planificado o se indaguen efectos relegando los objetivos establecidos.

La Cadena de Valor se compone además de medida de política y definiciones vinculadas a su direccionalidad.

**Ilustración 3. Direccionalidad de la política pública**



Fuente: PPT SNPIP y la Cadena de Valor, DGDES, MEPyD.

Las medidas de política pueden referirse a todas aquellas decisiones que pretenden incidir en el comportamiento de terceros –ciudadanos o instituciones– con el propósito de orientarlos en una dirección determinada, a manera de lograr los resultados e impactos esperados. Un tipo particular de medidas de política lo constituyen las acciones de regulación que son aquellas que se expresan a través de instrumentos normativos que establecen prohibiciones, obligaciones o incentivos –positivos o negativos.

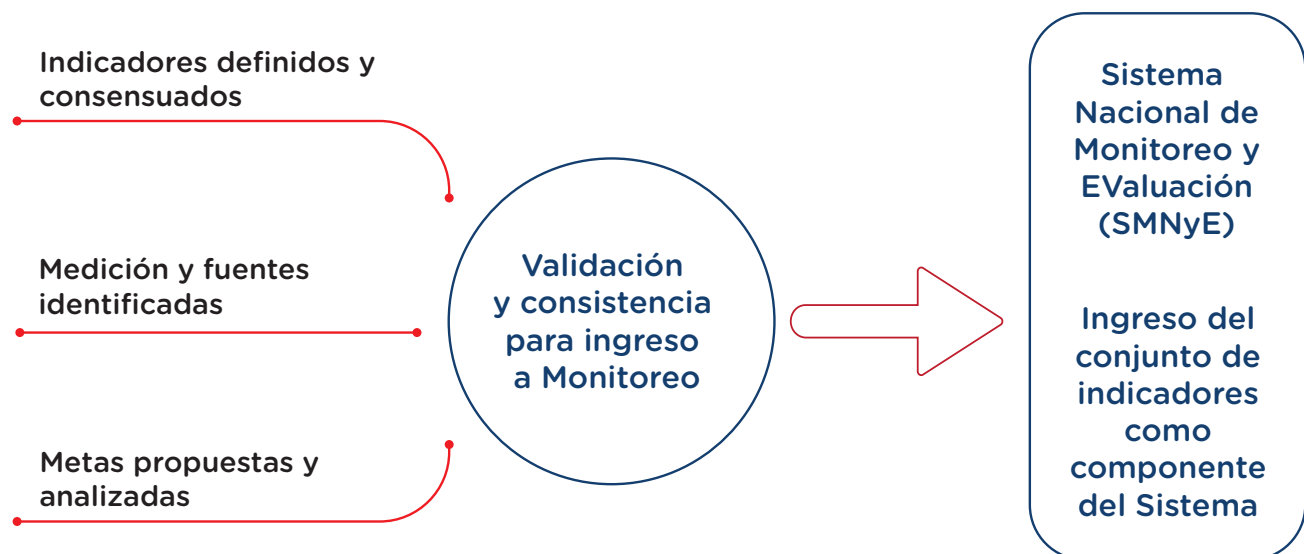
## El Monitoreo como eje central en el Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública

El monitoreo, dentro del esquema de Cadena de Valor, se enfoca en la observación sistemática de información notable, con miras a la inclusión oportuna de ajustes o cambios requeridos en el logro de los resultados de los instrumentos de planificación; este, junto a la evaluación basada en resultados tienen como objetivo proveer información periódica que permita evaluar el progreso de las metas que se desean alcanzar y demostrar el impacto de determinados proyectos, programas o políticas. Este enfoque del monitoreo y la evaluación basado en resultados se diferencia de otros en que el énfasis se realiza sobre los resultados y los impactos.

La ilustración 4 muestra el proceso seguido para el ingreso al Sistema nacional de Monitoreo y Evaluación de los insumos requeridos en el Monitoreo del PNPSP.

### Ilustración 4. Monitoreo del Plan Nacional Plurianual del Sector Público

#### Componentes neurálgicos para la conformación del mecanismo de Monitoreo



Fuente: PPT SNPIP y la Cadena de Valor, DGEDS, MPEyD.

En este sentido, se cuenta con la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SNMyE), que se refiere al *conjunto articulado de sistemas institucionales de información que abarcan los diferentes procesos de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas (...) que permite verificar de manera sistemática el grado de cumplimiento de los **objetivos y metas, medir y evaluar la eficacia, eficiencia, calidad, impacto y sostenibilidad de dichas políticas y la realización de los objetivos nacionales de desarrollo.***

Las bases del SNMyE se han sentado con la definición de los logros de los resultados esperados e impactos en la sociedad, así como con los datos de la producción pública estratégica. El proceso de cara a la sociedad se engloba dentro del esquema que parte de una visión de país a largo plazo, unos impactos medibles a mediano plazo y resultados palpables más en el corto plazo. Del lado de la producción pública partimos de los productos definidos para la obtención de los resultados, seguidos de las acciones combinadas para la obtención de dichos productos, y, finalmente los insumos que representan todo aquello que la institución necesita para accionar; siendo este un esquema que parte desde lo general a lo particular.

Así, cada nivel o eslabón de la cadena de valor es monitoreado a través de indicadores propios de su ámbito. Los indicadores de impacto miden el efecto a largo plazo de las intervenciones de un programa. Por ejemplo, *prevalencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en una comunidad*. Este tipo de indicador suele ser el más retador, ya que implica acciones que se tomarán años lograr y medir, además hay que discriminar para asegurar que la medida tenga relación real con las actividades con las que se vincula.

Los de resultado por su parte, se utilizan para evaluar el logro de objetivos, generalmente a corto o mediano plazo. Por ejemplo, aumento de la matrícula escolar en una comunidad intervenida por un proyecto con ese objetivo.

Luego los de producto miden el cambio en relación directa con las actividades llevadas a cabo dentro del programa o proyecto. Por ejemplo, porcentaje de líderes tradicionales en la comunidad cuyo conocimiento mejoró luego de haber completado la capacitación en estándares de derechos humanos en relación con la violencia contra las mujeres y niñas.

Tenemos asimismo los de gestión y proceso, siendo los primeros una manifestación de los objetivos estratégicos de una organización a partir de su misión. También se plantean a partir de la necesidad de asegurar la integración entre los resultados operacionales y estratégicos; y, los segundos que constituyen un instrumento que permite recoger de manera adecuada y representativa la información relevante respecto a la ejecución y los resultados de uno o varios procesos, de forma que se pueda determinar su capacidad, eficacia y eficiencia.

## Los primeros pasos hacia el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación

Después de diseñar con base en la Estrategia Nacional de Desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Programa de Gobierno, de alinear la Planificación con el Presupuesto y de priorizar los Programas Protegidos, el próximo paso es construir un buen sistema para monitorear y evaluar cada peso, cada programa, cada proyecto y cada resultado. El logro de los resultados propuestos se monitorea a través de sistemas de información que muestran con datos el avance de los indicadores de resultado hacia las metas de gobierno.

## Algunos atributos de este sistema:

- Sistemas de información conectados al **Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación**.
- **Data** de todas las instituciones públicas **integrada** al Sistema.
- **Actualización periódica** para tomar **decisiones en el corto plazo**.

Toda la información disponible servirá de insumo para realizar el análisis y la evaluación del desempeño de la gestión pública.

En el proceso particular seguido en el establecimiento del monitoreo y evaluación en el marco del PNPS 2021-2024 se siguieron los siguientes pasos<sup>4</sup>:

- 1) **Conducción de una evaluación preparatoria:** Se realizó una evaluación exploratoria desde el marco normativo institucional, capacidad de infraestructura tecnológica, infraestructura de datos, disponibilidad de información de sistemas institucionales y estadísticos y sistemas existentes de monitoreo de indicadores institucionales.

Esta evaluación permitió identificar la presencia de actores clave para la recopilación de datos y la integración de diversos sistemas de información institucionales. A partir de los actores detectados se realizó un banco de datos.

- 2) **Acuerdo de los resultados e indicadores a monitorear y evaluar:** Una vez establecidos y consensados los resultados del PNPS, se procedió a elaborar la propuesta de indicadores que fue posteriormente revisada y consensada con los actores institucionales.
- 3) **Selección de los indicadores clave para monitorear resultados:** La selección se basó en la priorización de indicadores clave que reflejen el avance de los principales atributos sociales, económicos, medioambientales, que se espera que los resultados logren. En esta fase se abordaron todos los aspectos metodológicos requeridos para la definición y medición de los indicadores.
- 4) **Recopilación de datos para los indicadores, línea de base y estimación de las metas:** Se realizó la recopilación de los datos para el período 2015 - 2020, con el objetivo de disponer de una serie de datos que sirviera como insumo para la estimación de las metas cuantitativas de cada indicador. El 62% de los indicadores posee como año base el 2019 o el 2020. Sin embargo, dada la disponibilidad de información en algunas políticas, en algunos indicadores se tiene como año base un periodo anterior.
- 5) **Planificación de las mejoras:** La disponibilidad de información, la perspectiva de actualización de los indicadores calculados, la no disponibilidad de información para algunos indicadores priorizados por las instituciones, la heterogeneidad en la periodicidad de evaluación de los resultados, así como la vinculación del monitoreo y evaluación del PNPS con el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación, ha hecho necesario establecer una agenda de trabajo para la implementación de mejoras y el desarrollo de herramientas a futuro que permitan fortalecer de forma continua el monitoreo y la evaluación del PNPS.

---

<sup>4</sup> Sugeridos en Kusek y Rist (2004): Zall Ksek, J. y Rist, C. Ten Steps to a Result-Based Monitoring and Evaluation System. Vol. 29672, Washington. The World Bank. 2004.

- 6) **Identificación de las herramientas para el monitoreo de los resultados:** El monitoreo de los resultados se realizará a través de herramientas de visualización de datos que permitirán dar seguimiento al avance de los indicadores priorizados para los resultados, así como también hacer seguimiento del cumplimiento de las instituciones en la ejecución, tanto física como presupuestaria, de la producción pública del PNPSP. El monitoreo del PNPSP es un proceso en el que se tendrá el desarrollo de nuevas herramientas que posibiliten el uso de la información para impulsar el logro de las metas establecidas en el PNPSP, al tiempo que se retroalimenta el mismo sistema y se introduce un ciclo de mejora continua.

Se espera que las innovaciones contribuyan significativamente al logro de los resultados, siendo uno de los pilares de la gestión por resultados.

Anualmente, se debe realizar una actualización el PNPSP, de acuerdo con lo establecido por Ley. En este proceso, se puede realizar la revisión y ajuste de indicadores seleccionados, se pueden incorporar indicadores que se consideren neurálgicos para el monitoreo de la política pública priorizada de que se trate y revisar aquellos que no se lograron medir o actualizar.

El proceso de revisión y actualización se encuentra suscrito a lo establecido en esta guía en las siguientes secciones y queda aprobado una vez que se realiza la socialización y el consenso con las instituciones vinculadas a las políticas públicas priorizadas en el PNPSP.

## Proceso de definición del monitoreo del PNPSP

Cada entidad de la Cadena de Valor del Sector Público tiene establecido el mecanismo de monitoreo, según se muestra a continuación:

**Ilustración 5. Monitoreo del PNPSP: Especificaciones en la Cadena de Valor del Sector Público**





Las principales fuentes de alimentación del sistema de monitoreo del PNPSP, la constituye la información reportada por las instituciones sobre la producción pública, a través de los sistemas transaccionales del Estado, que son: el Sistema de Información de la Planificación Nacional (RUTA, MEPyD); el Sistema de Gestión Financiera (SIGEF, DIGEPRES) y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP, MEPyD). A través de estos sistemas pasa la información que permite monitorear la programación y la ejecución tanto física como presupuestaria de los productos priorizados a través del PNPSP.

Otra fuente fundamental para el monitoreo del PNPSP está compuesta por las estadísticas oficiales, los registros administrativos de las instituciones, junto a las encuestas de hogares (un listado detallado será presentado en los siguientes capítulos de este documento).

La definición de los indicadores, las líneas de base y metas han sido realizadas de acuerdo con lo establecido en los siguientes capítulos de esta guía.

# Capítulo II

Diseño de indicadores y estimación de metas



## Definición y construcción de indicadores

### Conceptualización

Se puede definir un indicador como *una herramienta cuantitativa o cualitativa que muestra indicios o señales de una situación, actividad o resultado; brinda una señal relacionada con una única información, lo que no implica que ésta no pueda ser reinterpretada en otro contexto.* (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2013).

Cabe resaltar que existe una diferencia entre un dato simple y un indicador propiamente dicho. En el caso del indicador se entiende que deberá mostrar una dirección o sentido esperado, mientras que un dato es una medición de la cual no se puede inferir nada por sí sola, es decir, que no se podrá concluir si esta es buena o mala. Por ejemplo, el "número de desempleados" no permite argüir respecto de la bondad del dato. Sin embargo, la "tasa de desempleo" sí representa un indicador cuyo valor permitirá realizar algún juicio respecto de su situación.

Los indicadores deben representar la relación de dos o más variables a fin de que sea más fácil analizar los resultados alcanzados por la intervención de que se trate. Así, será de vital relevancia igualmente que estos se encuentren contextualizados, es decir, que se describan ciertos atributos geográficos o temporales que posibiliten al indicador reflejar con relación a qué está midiendo.

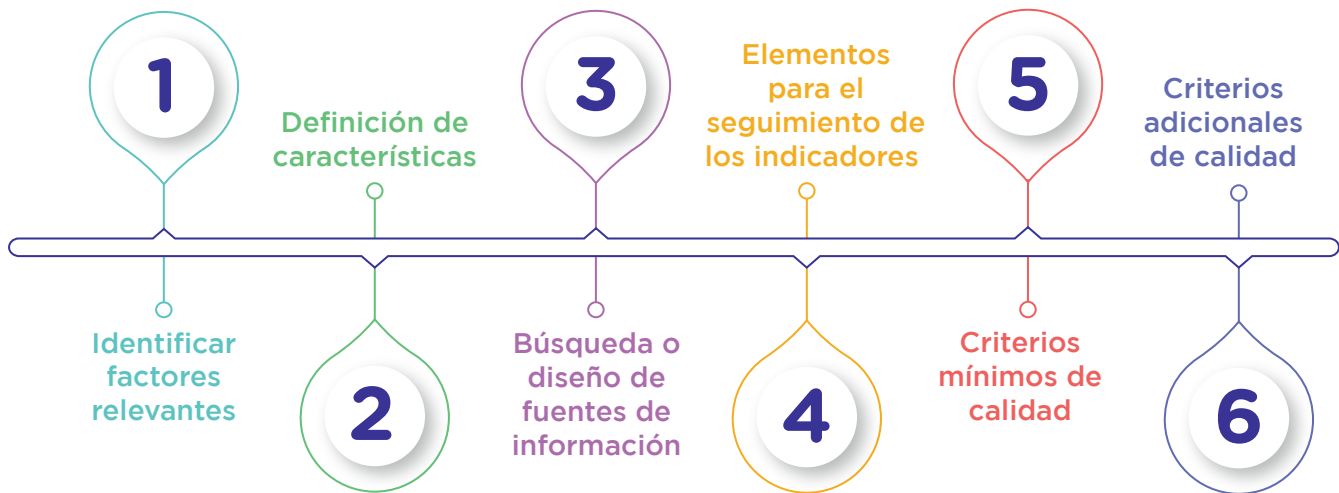
Partiendo de las funciones del indicador, se pueden señalar dos:

- a. Función descriptiva, que consiste en proveer información sobre la situación fidedigna de una intervención o programa público. Un ejemplo de esto puede ser el número de familias que reciben algún tipo de subsidio estatal en un momento determinado en relación con otro período.
- b. Función valorativa, que implica integrar algún tipo de valoración a la información, basados en el hecho de si la intervención o programa responde a la problemática identificada. En el ejemplo anterior podría ser el total de los subsidios entregados en relación con las familias con carencias; esto suponiendo que el objetivo del programa sea llevar estos subsidios a las familias de mayor carencia (previamente establecidos los criterios para definir estas carencias).

### Pasos recomendados

En el proceso de construcción de indicadores, al igual que en cualquier otro proceso de trabajo, se deberá seguir el camino necesario para obtener el resultado final deseado, en este caso, un indicador que cumpla con las características requeridas. En este sentido, la ilustración 6 muestra una serie de pasos que una vez ejecutados en la construcción de indicadores, posibilitaran la obtención de un resultado de calidad.

### Ilustración 6. Pasos para construir un indicador



Fuente: Elaboración del CONEVAL

#### Identificar factores relevantes

Esta actividad hace referencia a aquellas palabras que están señaladas en la descripción del objetivo, que indica el sentido del parte cuantificable que esta encierra; esto así debido a que en el objetivo se indicará la población objetivo (aquella sobre la cual se quiere medir), acompañada del logro esperado, correspondiendo este último al factor relevante.

#### Definición de características: establecimiento de los elementos de la metadata

En este punto deben ser definidos los elementos característicos del indicador, que serán documentados en la metadata del mismo, atendiendo siempre a las recomendaciones generales. Estos elementos serán registrados en la ficha técnica<sup>5</sup>, considerada como una especie de acta de nacimiento del indicador, o bien *un instrumento de transparencia al hacer pública la forma en que se calculan los valores del indicador y comunicar los detalles técnicos que facilitan su comprensión*<sup>6</sup>; se considera esencial un buen registro de cada uno de los elementos que lo componen a fin de garantizar la correcta interpretación del dato, así como su replicación y validez en el tiempo. Los detalles que se establecerán en esta etapa son:

- **ID del indicador.** Un código alfanumérico que identifica la pertenencia del indicador a una matriz de política específica y le da una numeración única. En el sistema de monitoreo, este código se construye con el ámbito de la medición (II: Indicador Impacto, IR: Indicador Resultado), las siglas de la política priorizada (Ej: EF: Empleo Formal), y la numeración de dos dígitos (01-99).
- **Ámbito de la medición.** Identificación de si este indicador se asocia a un Impacto o a un Resultado definido en el PNPS, en la política pública correspondiente.

<sup>5</sup> Ver en anexos formato para impresión del Departamento.

<sup>6</sup> CONEVAL, Instructivo para el llenado de la ficha técnica del indicador. Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/normateca/2333.pdf>.

- **Denominación.** Descripción del Impacto o del Resultado especificado en la matriz de resultados del PNPSP, para cada política pública priorizada.
- **Nombre del indicador.** Una descripción clara y concisa del indicador, que manifiesta lo que se desea medir con él y que no representa en sí mismo una definición. Asimismo, no debe contener el método de cálculo, pero debe ser consistente con este.
- **Numerador.** El número superior de una fracción común, que indica el número de partes del todo incluidas en el cálculo.
- **Denominador.** El número inferior de una fracción común, que indica el número de partes en el todo.
- **Unidad de medida.** La unidad de medida deberá corresponder, invariablemente, con el método de cálculo del indicador y con los valores expresados en la línea base y las metas. En el caso de los indicadores, cuyo método de cálculo resulta en un porcentaje, índice, tasa, proporción o promedio y, por ende, el valor de la meta está expresado en términos relativos, la unidad de medida deberá referirse a un porcentaje, índice, tasa, proporción, relación, u otra noción estadística, pero no a una unidad absoluta.
- **Método de cálculo.** Son los pasos específicos del proceso para determinar el valor del indicador. Se recomienda utilizar símbolos matemáticos para las expresiones aritméticas, no palabras. Si el indicador posee expresiones matemáticas complejas, se recomienda integrar un apartado explicando en detalle el método de cálculo.
- **Desagregaciones.** Los subgrupos relevantes en los que se puede segmentar la fuente de los datos, para comprender con mayor precisión el indicador y analizar los hallazgos. Los subgrupos comunes incluyen sexo, edad, subgrupos de la población, sectores económicos, etc.
- **Periodicidad.** Frecuencia de medición del indicador que estará determinada por la frecuencia de disponibilidad de los datos en la fuente.
- **Fuente/s primaria/s.** Este tipo de fuentes contienen información original es decir son de primera mano, son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones. Contienen información directa antes de ser interpretada, o evaluado por otra persona. Las principales fuentes de información primaria son los libros, monografías, publicaciones periódicas, documentos oficiales o informe técnicos de instituciones públicas o privadas, tesis, trabajos presentados en conferencias o seminarios, testimonios de expertos, artículos periodísticos, videos documentales, foros, encuestas, registros, modelos, estimaciones, utilizados para recopilar datos, entre otras.
- **Fuente del numerador.** Fuente de información de la cual se toman los datos del numerador para realizar el cálculo.
- **Fuente del denominador.** Fuente de información de la cual se toman los datos del denominador para realizar el cálculo.
- **Frecuencia de recolección de datos.** Los intervalos en los que se recopilan los datos; p.ej. trimestral, anual, semestral. Es importante que la frecuencia sea coherente con la metodología de recopilación de datos. (La frecuencia de La recopilación de datos no debe confundirse con la frecuencia de los informes de monitoreo).

- **Pautas para interpretar y utilizar los datos.** Recomendaciones sobre qué aspectos son necesarios para evaluar y aplicar los hallazgos; p.ej. resumiendo lo que significa si el indicador muestra un aumento o una disminución en una medida en particular.
- **Desafíos.** Posibles obstáculos o problemas que pueden tener un impacto sobre el uso de un indicador o sobre la exactitud / validez de sus hallazgos.
- **Fuentes relevantes de información adicional.** Referencias de información/documentos relacionados con el indicador, incluidos los antecedentes, información sobre el desarrollo del indicador, comparaciones con versiones anteriores del indicador y lecciones aprendidas del uso del indicador o indicadores similares en varios entornos.

El registro oportuno de cada uno de estos aspectos evitará dudas futuras en cuanto al dato y el indicador en sí mismo, puesto que quien se acerque a la ficha podrá acceder a los detalles requeridos en el trabajo de actualización y/o validación. La ilustración 4 muestra la ficha técnica definida a lo interno del Departamento de Monitoreo y Evaluación.

## Fuentes de información

En el proceso de definición de los indicadores se deben establecer las posibles fuentes de información para su cálculo. En el levantamiento de los datos se debe consultar la información disponible de las distintas instituciones identificadas, determinando cuales se encuentran asequibles y cuál es el período del que se dispone. Si los datos para la serie requerida no se encuentran completos, se debe realizar la solicitud a la institución responsable.

Las fuentes de información que permiten la extracción de información para los indicadores socioeconómicos son los censos, encuestas y registros administrativos.

- **Censos:** Se denomina **censo** al recuento de individuos que conforman una población estadística, definida como un conjunto de elementos de referencia sobre el que se realizan las observaciones.

El censo de una población estadística consiste básicamente en obtener mediciones del número total de individuos mediante diversas técnicas de recuento y se realiza cada determinado período.

- Una **encuesta** es un procedimiento dentro de los diseños de una investigación descriptiva en el que el investigador recopila datos mediante el cuestionario previamente diseñado, sin modificar el entorno ni el fenómeno donde se recoge la información.

Los datos se obtienen realizando un conjunto de preguntas normalizadas dirigidas a una **muestra representativa**.

- Los **registros administrativos** están formados por las informaciones que se registran de manera voluntaria por la población o por eventos que son registrados por un personal dedicado a esa labor en instituciones, mayormente gubernamentales. Nacimientos, muertes, enfermedades, accidentes, matrimonios... son solo algunos ejemplos de estos.

Cada una de las fuentes mencionadas supone ventajas y desventajas en su aplicación, las cuales serán o no salvables en función de los objetivos buscados y las disponibilidades de recursos. La tabla a continuación ilustra los aspectos particulares de cada una de las fuentes.

**Tabla 1. Ventajas y desventajas de las fuentes de información para indicadores socioeconómicos**

Fuente	Ventajas	Desventajas
Censos	Exactitud, precisión, territorio	Costo, periodicidad
Encuestas	Costo, periodicidad	Exactitud, precisión, territorio
Registros administrativos	Costo, periodicidad, territorio	Riesgo de calidad, confiabilidad

**Elaboración:** Departamento de Seguimiento y Evaluación de Políticas y Planes de Desarrollo Económico y Social.

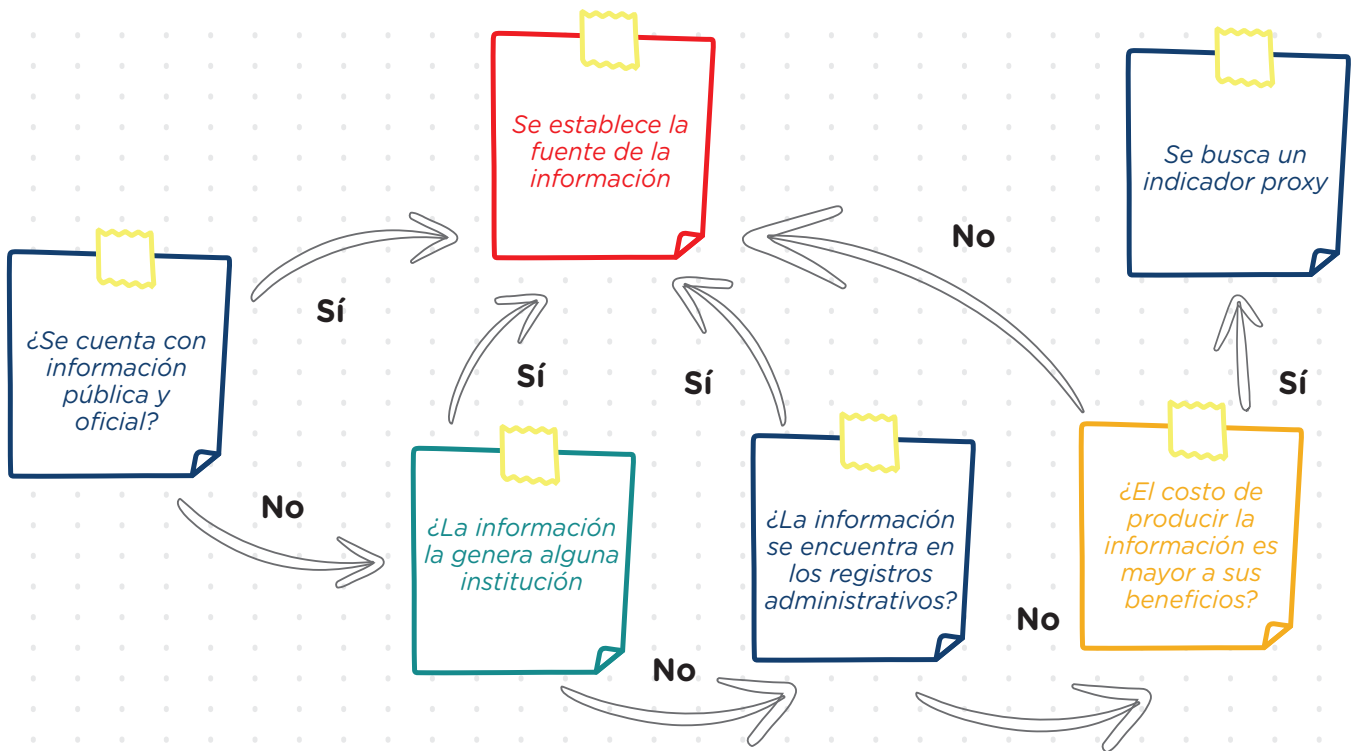
Con base en recomendaciones del CONEVAL se plantean criterios a tomar en cuenta a la hora de definir la fuente de información de un indicador, la idea es plantearse algunas preguntas que nos permitan definir la fuente adecuada para el mismo y determinar así el estatus de ese indicador para fines de monitoreo: activo, inactivo y en revisión.

La primera interrogante que se debe planear es si se cuenta con la información pública y oficial para dar respuesta al indicador, en cuyos casos afirmativos básicamente se procede a establecer la fuente de información; pasando a la siguiente pregunta en caso de que la respuesta sea que no. ¿La información es generada por alguna institución? Es la pregunta que sigue para buscar definir la fuente, en donde, si la respuesta es sí, entonces se podrá establecer la fuente de información puesto que el proceso requerido será solicitar la información a la entidad competente. Esto sucede con aquellos datos que son producidos por la entidad pero no tienen un carácter público, de los cuales se tiene la certeza de que se generan.

En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea negativa, se deberá pasar a la siguiente en donde se plantea si la información se encuentra en registros administrativos de alguna institución con miras a evaluar el tratamiento que pudieran requerir estos datos para responder al indicador. Esto se puede validar con la (s) institución (es) que pudieran estar asociada (s) a la temática en estudio o bien con la Oficina Nacional Estadística (ONE) como entidad que realiza levantamientos de la producción estadística nacional.

Como criterio final, se tiene que en caso de que la respuesta sea negativa al pregunta anterior, se deberá plantear si es factible o no producir la información en función de su relación costo/beneficio. En donde si esta relación es mayor en pro de los beneficios, se procederá a establecer la fuente; mientras que si los costos son mayores que lo beneficios se deberá definir un indicador proxy para monitorear lo requerido. La ilustración 7 muestra el resumen esquemático de lo planteado.

**Ilustración 7. Criterios para establecer las fuentes de información**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

## Determinación de la línea de base

La línea base es el valor que se establece como punto de partida de un indicador para realizar su monitoreo y evaluación con respecto a un objetivo o meta. Es decir, este valor se constituye en el principal punto de referencia que permite brindar información respecto de la situación inicial del indicador. Siempre debe establecerse una línea base que sirva de punto de partida para determinar hacia dónde se quiere llegar y cuál es el avance en el logro de los objetivos o metas que se desean alcanzar.

Existen ciertas consideraciones a la hora de establecer una línea base. En sentido general, siempre será preferible contar con la mayor cantidad de observaciones de la serie histórica observada, de manera que al analizar el comportamiento del indicador se pueda determinar qué tanto se relacionará la meta con las tendencias observadas.

Fijar la línea base en el último año disponible será el paso generalmente aceptado. Sin embargo, se pueden observar algunos escenarios en el comportamiento histórico del indicador que requieran la evaluación de la conveniencia de esta decisión.<sup>7</sup> La decisión final de la línea de base descansa en el análisis de cada caso observado. A continuación, se presentan los posibles escenarios con los que se puede encontrar quien define la línea base.

<sup>7</sup> Para fines de consulta de estos escenarios se recomienda revisar el documento Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas del Consejo Nacional de Evaluación de México (CONEVAL), del cual se han tomado algunos extractos en este documento. Disponible en: [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia\\_lineas\\_base\\_metas.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/Documents/monitoreo/metodologia/guia_lineas_base_metas.pdf)



## Posibles escenarios en la determinación de la línea de base

Se plantean en este contexto dos posibles escenarios observables al momento de definir las metas, conllevando que su definición radique en una serie de criterios aplicables en función a cada escenario:

1. **Información completa:** Escenario en donde se tiene toda la información de la serie histórica requerida completa; se deben identificar algunos atributos relevantes de los datos como parte de un trabajo de documentación de la decisión final de la meta a establecer:

- Análisis de la serie de datos y verificación de si existe algún patrón de comportamiento.
- Análisis descriptivo de los datos (distribución, tendencia central y variabilidad).
- Detección y documentación de valores atípicos.

A partir de esto, la línea base puede definirse atendiendo a algunos de los siguientes aspectos, cual sea el caso aplicable:

- **Tendencia observada**

Si las observaciones históricas del indicador muestran cierta tendencia, se sugiere que el último valor observado antes del inicio de la intervención sea considerado para establecer la línea base de la misma.

- **Identificar variaciones cíclicas**

Establecer la línea base en algún punto intermedio del ciclo, o bien, en la fase que se asemeje más al momento de inicio de la intervención. Otra posibilidad es establecer la línea base en el último punto de referencia del indicador, al considerar este como el punto de partida de la intervención; este último caso debe considerar las variaciones cíclicas al momento de medir su desempeño y no atribuir al programa efectos que son parte de la naturaleza misma del indicador.

- **Cambios en la tendencia**

A pesar de que no sea la última observación del indicador, y si es relevante para el programa, el dato después del punto de inflexión puede establecerse como línea base.

- 2) **Información incompleta:** El segundo escenario se encuentra cuando la información está incompleta en cuyo caso se deben identificar y documentar los mismos atributos que en el caso anterior, para luego implementar los siguientes criterios:

- **Si se tiene información desactualizada: con desfase de uno o dos años**

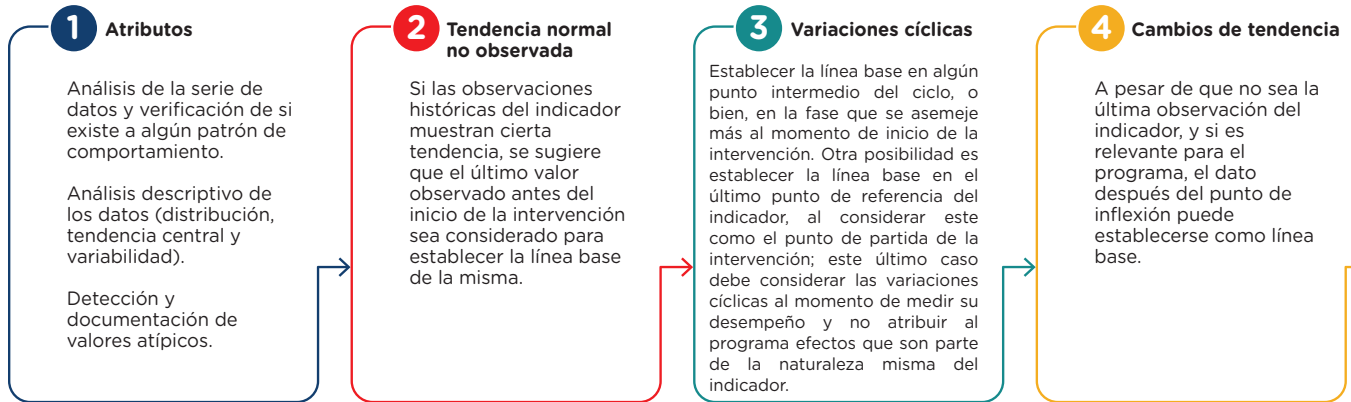
Establecer como línea base la última observación, indicando claramente el año en el que dicha información fue generada.

- **Información limitada: Una o dos observaciones disponible.**

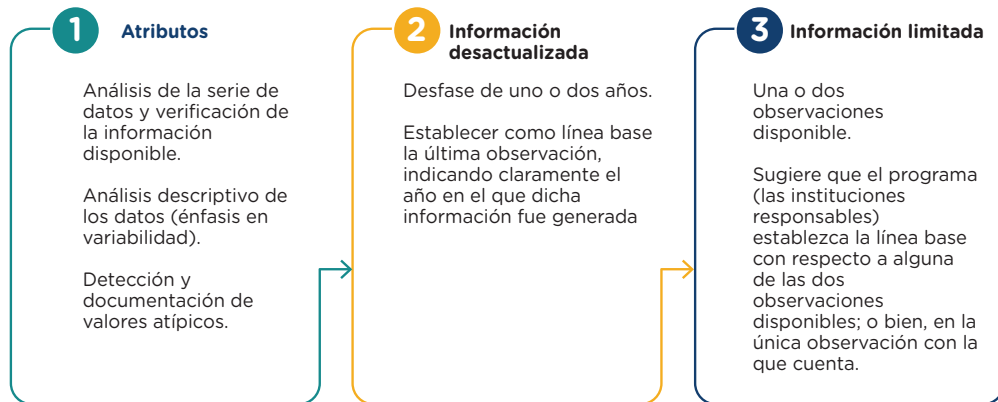
Sugiere que el programa (las instituciones responsables) establezca la línea base con respecto a alguna de las dos observaciones disponibles; o bien, en la única observación con la que cuenta. El recuadro 1 ilustra los distintos escenarios planteados.

## Recuadro 1. Escenarios posibles al momento de establecer la línea base del indicador

### INFORMACIÓN COMPLETA

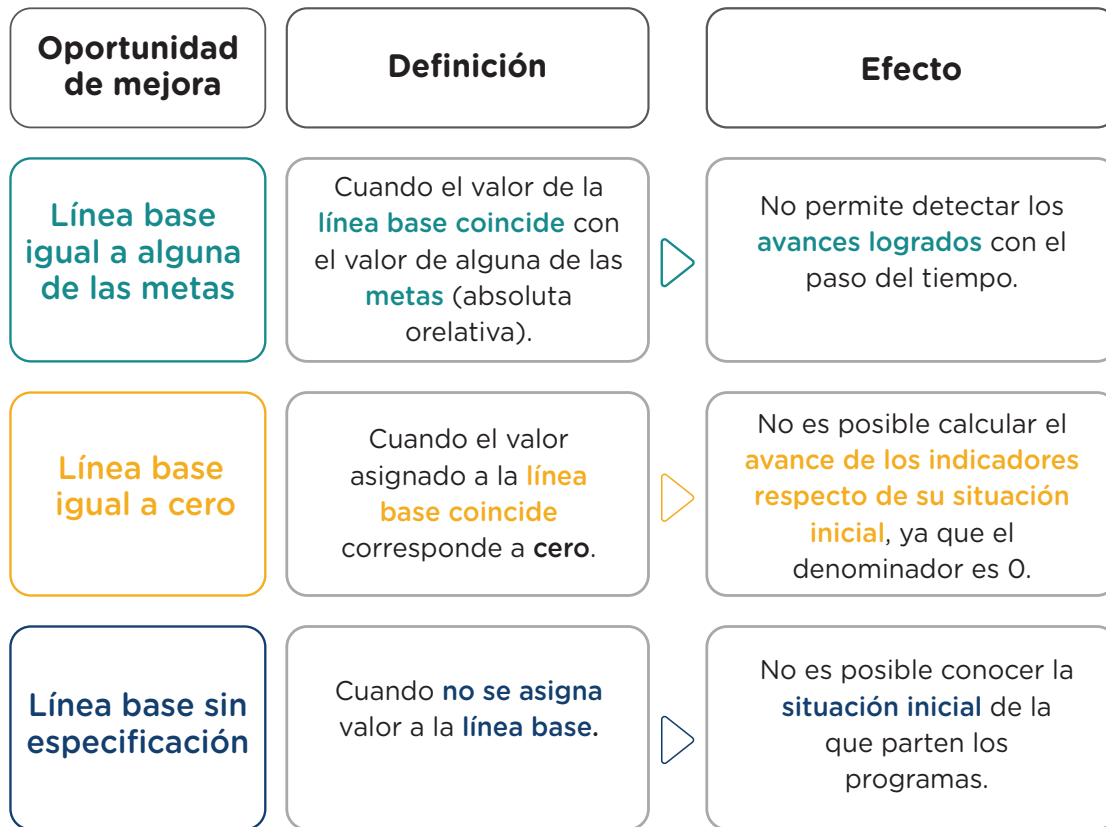


### INFORMACIÓN INCOMPLETA



Fuente: Presentación Taller de indicadores para Monitoreo, 2022.

Adicionalmente, a la hora de definir la línea de base de los indicadores, se deben considerar algunos posibles errores que suelen cometerse ante la aparición de ciertas circunstancias. En recomendación del CONEVAL, estos son los errores comunes que se deben evitar:

**Ilustración 8. Errores comunes**

Asimismo, en aquellos casos en los que no exista información disponible, las recomendaciones son:

- Proponer las alternativas para generar la información.
- Hacer propuestas metodológicas.
- En caso de que exista más de una alternativa de medición, hacer análisis de costo-beneficio.
- Realizar un levantamiento diagnóstico para la definición del indicador.
- Realizar consultas de expertos.
- Seleccionar un indicador proxy.

**Criterios de validación de indicadores**

El proceso de validación de los indicadores propuestos supone gran importancia dentro de la definición y/o elaboración de indicadores, sin importar del tipo de que se trate. El equipo desarrollador tiene como responsabilidad someter los indicadores que haya definido a las pruebas de comprobación que sean requeridas, a fin de determinar que estos cumplen con los criterios mínimos necesarios para medir los objetivos perseguidos. En el caso de los indicadores definidos en el PNPSP y cualquier otro instrumento, se debe asegurar, entre otras cosas, que estos sean significativos y medibles; es decir, que deben formularse cumpliendo con ciertos criterios.

Uno de los criterios comúnmente utilizados es el SMART, tal como se encuentra plasmado en la Guía Metodológica para Auditar la Calidad de los Indicadores del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), 2015. Así, se identifican algunas características generales que deben tener los indicadores, tales como:

- **Preciso o específico:** Debe estar definido en términos operacionalmente claros y sin ambigüedades.
- **Medible:** Debe ser cuantificable o calificable utilizando las herramientas y métodos disponibles. Debe existir una fuente de datos disponible para su medición.
- **Válido:** Debe expresar la medición exacta de un comportamiento, práctica, tarea, que es el producto o resultado esperado de la intervención, y ser permanente por un periodo deseado de tiempo.
- **Oportuno:** Aporta una medida en intervalos relevantes y apropiados en términos de las metas y actividades del programa. La oportunidad debe ser entendida como la capacidad para que los datos sean recolectados a tiempo. Igualmente requiere que la información sea analizada oportunamente para poder actuar.
- **Alcanzable:** Se ha planteado en términos de metas que se pueden lograr a través del progreso del indicador en el tiempo.
- **Delimitado en el tiempo:** Debe estar referido a un intervalo de tiempo en el cual, la medida tenga validez y oportunidad.

Otro de los criterios a considerar es el modelo CREMA<sup>8</sup> que plantea los siguientes elementos a considerar a la hora de evaluar un indicador:

- **Claro:** Debe ser tan directo e inequívoco como sea posible, es decir, entendible; por lo cual debe ir también acorde con la metodología de cálculo.
- **Relevante:** Debe proveer información sobre la esencia del objetivo que se quiere medir. Implica que el indicador contenga al menos una meta consistente con su frecuencia de medición y que pueda expresar la relación de dos o más variables.
- **Económico:** Su construcción y medición debe ser a un costo disponible y razonable.<sup>9</sup>
- **Monitoreable:** Debe poder sujetarse a una comprobación o verificación independiente. Es decir, que se conozca su línea base, que el medio de verificación esté fácilmente consultable y que su periodicidad sea congruente con la frecuencia de medición del indicador.
- **Adecuado:** Debe proveer bases para medir lo que se requiera medir, aportando la información suficiente para que los distintos actores que le analicen puedan establecer conclusiones similares respecto a este.

Lo relevante de aplicar tal o cual criterio a la hora de definir un indicador, radica en el aseguramiento de que se va a medir lo que en esencia se requiere en función de su objetivo. Es por esto por lo que, en el ámbito de la Cadena de Valor Público, será especialmente importante recordar los conceptos asociados a cada eslabón al momento de construir los indicadores correspondientes, como:

<sup>8</sup> Guía de Indicadores-Orientaciones básicas para su elaboración. Ministerio de Planificación y Política Económica (mideplan), San José, Costa Rica, 2018.

<sup>9</sup> Es importante señalar que los procesos actuales de definición de indicadores para el PNPSP han priorizado como fuentes de información las que son producidas por las instituciones, organismos internacionales y otros estamentos.

- **Insumos:** son los recursos materiales o financieros mediante los cuales se pueden desarrollar las actividades.
- **Actividades:** son el conjunto de procesos o tareas mediante los cuales se crean los productos.
- **Productos:** son los bienes y servicios que se entregan a la sociedad con el propósito de lograr un resultado.

### Elementos no controlados por la dirección de la intervención:

**Resultados:** son los cambios ocurridos en la población que tienen una relación de causalidad evidente con los productos entregados por el programa o proyecto.

No necesariamente son de causalidad exclusiva de los productos. Otras variables pueden contribuir a que ocurran o no estos cambios y por eso no son controlados por la dirección del programa o proyecto. Se producen en términos de corto o mediano plazo.

**Impactos:** son los cambios de categoría superior a los resultados, con los cuales el proyecto o programa contribuye mediante la realización de los resultados.

Su control está totalmente fuera del alcance de la dirección del proyecto o programa. Adicionalmente, se recomienda formular el indicador de manera que quede claro qué resultados se van a lograr dentro de qué grupo objetivo y en qué marco de tiempo. Opcionalmente, la pregunta se puede ampliar para incluir “dónde”, por ejemplo, en una provincia o en una región en particular, y “qué tan bien”, es decir, el estándar de calidad; prestando atención a lo siguiente:

- Formular indicadores con precisión.
- Asegúrese de desarrollar indicadores que, en suma, capturen tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos de la situación, según aplique.
- Se recomienda que, en la medida de lo posible, los indicadores sean elaborados con medidas relativas y no absolutas. Por ejemplo, tasas, porcentajes, etc.
- Considere qué forma o unidad de medida será más útil para presentar el indicador. Las opciones posibles incluyen: cifras absolutas, sumas, promedios, porcentajes, tasas, cambios porcentuales, etc.
- La elección de indicadores también juega un papel importante para los requisitos de presentación de informes. Por tanto, priorice siempre los indicadores que serán más útiles para respaldar con datos.
- Identificación del contexto: Es importante poseer informaciones actualizadas acerca del contexto social, político, jurídico y económico que bien puede impactar el objetivo de la medición.
- Definición de los componentes a medir: Se requiere un indicador acotado específicamente a aquellos elementos que se desean medir, evitando las ambigüedades en el mismo.

- Determinar quiénes son los usuarios: este aspecto se relaciona con el para qué se desea medir el indicador y quiénes son los consumidores de la información que generará, junto con los responsables de proveer los datos necesarios.
- Responsables de la elaboración del indicador con conocimiento en la temática: este es un aspecto identificable dentro de los equipos conformados a la hora de definir indicadores; puesto que el conocimiento en la temática y en el proceso mismo del desarrollo de indicadores proveerá mejores mediciones.<sup>10</sup>

Algunas recomendaciones y criterios adicionales, aplicables igualmente a los indicadores relacionados con la Cadena de Valor Público son:

- 1) Para los indicadores SMART, particularmente en los niveles de productos y resultados, puede ser tentador centrarse en indicadores contables. Por lo tanto, trate de encontrar una buena combinación de indicadores que abarque tanto los aspectos cuantitativos como cualitativos del resultado esperado.
- 2) El objetivo central del análisis realizado en el Monitoreo y Evaluación es aprender de los resultados y, si es necesario, proponer cambios en los planes/programas/proyectos que impulsan el mismo. En consecuencia, los indicadores deben cubrir las siguientes preguntas:
  - ¿Qué información necesita para determinar si los beneficiarios del proyecto/plan/programa/política, que debe ponerse en marcha para lograr el resultado, han experimentado la transformación deseada?
  - ¿Qué información le ayudará a determinar cómo mejorar o adaptar el proyecto/plan/programa/política para que se logre efectivamente el resultado?
  - ¿Qué necesitaría para saber que algo va mal?
  - ¿Qué efecto debe observarse en la sociedad si le logra el resultado esperado?
- 3) Los indicadores de resultado de la END pueden ser vinculados a impactos y resultados.
- 4) En algunos casos, el enunciado del resultado podrá ser directamente transformado en un indicador, a partir de la especificación de la medición que permitirá realizar la cuantificación del logro del resultado.
- 5) Debe considerarse que se tendrán objetivos que, por su complejidad u objetivo de política asociado, pueden tener más de un indicador para su cuantificación y monitoreo. Se espera que el proceso conduzca a la definición de indicadores de forma continua para cada resultado. Sin embargo, dado que la calidad de los indicadores es más importante que su número, es recomendable realizar una revisión general y, de ser necesario, establecer prioridades. El objetivo es tener un conjunto de indicadores relativamente pequeño pero significativo.

Finalmente, y en el mismo orden de los indicadores asociados a la Cadena de Valor Público, se proporciona una lista de verificación que ayudará a definir y depurar el listado de indicadores:

- A cada resultado se le asigna al menos un indicador.
- Los indicadores cumplen los criterios definidos.

<sup>10</sup> Este elemento no es excluyente de las bondades obtenidas en la capacitación previa del equipo desarrollador de indicadores a fin de instalar las capacidades requeridas. Asimismo, el desarrollo de este tipo de documento persigue enmarcar una ruta a seguir en la ejecución de dicho proceso.

- Cada aspecto diferente de un resultado está cubierto por un indicador.
- No hay varios indicadores que midan lo mismo.
- Los indicadores de impacto definidos tienen un alcance mayor que el de los resultados.
- A un indicador de impacto puede ser asociado uno o más indicadores de resultado.
- Armonizar la transición entre estos dos contenidos

## Establecimiento de las metas

El establecimiento de las metas requiere de una planificación cuidadosa, pues a través de estas se sentarán las bases de que lo que se busca lograr. En el marco del monitoreo del quehacer público, la meta es el objetivo cuantitativo que la política, programa o producto se compromete alcanzar en un periodo determinado. Permite establecer límites o niveles máximos de logro; comunica el nivel de desempeño esperado por la organización y posibilita su enfoque hacia la mejora o avance esperado y deseado.

Las metas pueden ser relativas o absolutas y están directamente vinculadas a la magnitud de medición del indicador correspondiente.

El reto de las metas usualmente radica en buscar algún criterio analítico que permita objetivizar la selección de estos umbrales aspiracionales. En todo momento debe buscarse que las metas no sean tan retadoras, que no se puedan alcanzar; ni que esté por debajo de la capacidad de la acción pública, de manera que se puedan alcanzar sin mucho esfuerzo.

### Proceso de estimación de las metas

El paso a paso para definir las metas de los indicadores estará incidido en gran manera por un proceso de estimaciones que involucrará distintas metodologías a utilizar, en función de los aspectos diferenciadores de cada caso. La ilustración 10 muestra en esencia cómo se construye una meta.

**Ilustración 9. Proceso de estimación de las metas**



**Fuente:** Elaboración del CONEVAL, 2019. Con base en Zall, J. y Rist, R. (2004). Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System, Banco Mundial.

## Método de tendencias

Consiste en la determinación de los cambios en los valores históricos de una serie; teniendo como requerimientos para su aplicación son: 1) las observaciones deben tener la misma periodicidad, y, 2) se debe disponer de observaciones inmediatas anteriores al periodo a estimar.

Fórmula de cálculo:

$$(1) \quad \Delta = \frac{\sum yz}{\sum z^2} * \frac{n}{2} \quad (2) \quad \hat{y} = y_{base} + \Delta$$

Donde:

$\Delta$	Cambio estimado del periodo de referencia.	$y_{base}$	Valor del indicador en el año base.
$\hat{y}$	Valor del indicador estimado como meta.	$z$	Valor de tiempo según año base.
$y$	Valor del indicador.	$n$	Número de años desde el año base hasta el año a estimar.

## Extrapolación lineal

Consiste en la estimación de un valor más allá del intervalo de observación original el valor de la variable, con base en su relación con otra variable; cuyos requisitos de aplicación son: 1) debe observarse una tendencia lineal en la serie; 2) requiere observaciones cercanas al momento que se quiere estimar; 3) las observaciones deben tener la misma periodicidad; y, 4) se requiere disponer de la mayor cantidad de datos posible.

Fórmula de cálculo:

$$(1) \quad \hat{y} = a + bx \quad (2) \quad a = \bar{y} - b\bar{x} \quad (3) \quad b = \frac{\sum xy - n\bar{x}\bar{y}}{\sum x^2 - n\bar{x}^2}$$

Donde:

$\hat{y}$	Es el valor estimado de la meta.	$y$	Es el valor de las indicaciones del indicador.
$a$	Es el valor de origen de la recta.	$\bar{x}$	Es el promedio de la variable x.
$b$	Es el valor de la pendiente de la recta.	$\bar{y}$	Es el promedio de la variable y.
$x$	Es el valor que corresponde al periodo.	$n$	Es el número de observaciones.

Asimismo, en el proceso de estimación de las metas dentro de la planificación nacional, se tienen algunos referentes que enmarcan su definición:

Requerimientos:

- 1) Estar establecida en algún instrumento de planificación nacional: PNPSP, END, Plan de Gobierno.



- 2) Acuerdos internacionales oficiales: ODS, marcos y acuerdos de cooperación internacional.
- 3) Acuerdos o pactos nacionales: Pacto educativo, Pacto por el Agua, Pacto Eléctrico.

Por otro lado, algunos errores comunes a la hora del establecimiento de las metas son de acuerdo con el CONEVAL, los siguientes:

**Ilustración 10. Errores comunes a la hora de establecer metas**

Oportunidad	Definición	Efecto
Meta (relativa o absoluta) igual a la línea base	Cuando el valor de la <b>meta</b> absoluta o relativa <b>coincide</b> con el valor de la <b>línea base</b> .	No permite ver <b>avances en el cumplimiento</b> del objetivo.
Meta absoluta y relativa tienen el mismo valor	Cuando el valor asignado a la <b>meta absoluta</b> coincide con el de la <b>meta relativa</b> .	Genera <b>valores imprecisos</b> al momento de calcular el porcentaje de <b>cumplimiento de las metas</b> de los indicadores.
Meta demasiado bajas	Cuando la <b>meta</b> es <b>facilmente superable</b> dadas las capacidades de la intervención.	Genera que no <b>se enfrente un reto significativo</b> para mejorar el desempeño.
Meta demasiado altas	Cuando se plantean <b>metas demasiado ambiciosas</b> para alcanzarse.	Puede generar expectativas <b>poco realistas</b> y situaciones de <b>fracaso</b> en el cumplimiento.
Demasiadas metas	Cuando existe un <b>exceso de metas</b> planteadas <b>por indicador</b> .	Genera una sobrecarga de información y <b>dificultan la selección de prioridades</b> .
Comportamientos distorsionantes	Cuando se plantean pocos indicadores y <b>pocas metas</b> , las cuales son las más <b>“alcanzables”</b>	Con el fin de alcanzar las metas de los pocos indicadores planteados se puede <b>deliberadamente falsear información</b> .

Fuente: Análisis del establecimiento de metas y línea base de programas sociales 2017, CONEVAL.

## Tipos de indicadores

Los indicadores apuntan al monitoreo del logro de los objetivos a los que se encuentran asociados; no obstante, es posible medir diferentes dimensiones del desempeño para un mismo objetivo. Estas dimensiones identifican el ámbito de medición al cual está asociado el indicador, en función a los fines para los cuales se construya.

## Clasificación según la Cadena de Valor Público

En el marco de la Cadena de Valor, se puede decir que cuando se está midiendo impacto, se persigue medir el fin último de la intervención misma, así en el resultado se mide el propósito, en los productos sus componentes y en los procesos las actividades llevadas a cabo. Cada uno de estos ámbitos deberá tener claramente identificado el indicador que responda efectivamente a la narrativa planteada, de manera que el logro o avance sea identificable en la medición:

- **Indicadores de impacto:** Miden el efecto a largo plazo de las intervenciones de un programa. Por ejemplo, prevalencia de la violencia contra las mujeres y las niñas en una comunidad. Este tipo de indicador suele ser el más retador, ya que implica acciones que se tomarán años lograr y medir, además hay que discriminar para asegurar que la medida tenga relación real con las actividades con las que se vincula.

**Ejemplo:** *Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes.*

- **Indicadores de resultado:** Se utilizan para evaluar el logro de objetivos, generalmente a corto o mediano plazo. Se espera que los resultados se logren como consecuencia del efecto generado por la intervención o la ejecución del programa. Por ejemplo, aumento de la matrícula escolar en una comunidad intervenida por un proyecto con ese objetivo.
- **Indicadores de producto:** Miden el cambio en relación directa con las actividades llevadas a cabo dentro del programa o proyecto.

Por ejemplo, porcentaje de líderes tradicionales en la comunidad cuyo conocimiento mejoró luego de haber completado la capacitación en estándares de derechos humanos en relación con la violencia contra las mujeres y niñas.

- **Indicadores de gestión:** Son una manifestación de los objetivos estratégicos de una organización a partir de su misión. También se plantean a partir de la necesidad de asegurar la integración entre los resultados operacionales y estratégicos.

**Ejemplo:** *Porcentaje de solicitudes de información respondidas.*

- **Indicadores de proceso:** Constituyen un instrumento que permite recoger de manera adecuada y representativa la información relevante respecto a la ejecución y los resultados de uno o varios procesos, de forma que se pueda determinar la capacidad y eficacia de estos, así como la eficiencia. Como ejemplo se puede mencionar el nivel de satisfacción de los usuarios de algún servicio.
- **Indicadores dicotómicos:** Miden la presencia o no de lo que se quiere comprobar. Usado preferentemente para mediciones de estructura. Las categorías del indicador serían: Si - No, Existe - No existe, Tiene - No tiene.

## Clasificación según el Desempeño

Por el lado del desempeño, los indicadores se pueden clasificar en Indicadores de eficacia, de economía, de eficiencia, de calidad. Estos se encuentran asociados a preguntas que buscan indagar respecto del nivel de satisfacción de los usuarios; es decir, cuán oportunamente se hizo entrega de un determinado producto o de la forma en que se administraron los recursos disponibles.

- **Indicadores de eficacia:** miden el grado en que se cumplen las metas establecidas.
- **Indicadores de economía:** indican cuán adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.
- **Indicadores de eficiencia:** Expresan la relación entre la producción de bienes y servicios empleados para producirlos.
- **Indicadores de calidad:** Muestran la capacidad de una organización para responder a las necesidades de sus usuarios.

## Algunas métricas básicas

- **Enumeración:** Es un número absoluto que da cuenta de una población o de cualquier evento que ocurre en una zona específica en un determinado período de tiempo.
- **Tasa:** Es la frecuencia de los eventos observados en una población durante un determinado período de tiempo (normalmente un año) dividida entre la población “a riesgo” de sufrir el evento durante ese período de tiempo. Las tasas indican cuán común es que suceda algún evento. La mayoría de las tasas se expresan por 1.000 habitantes. Las tasas brutas son tasas calculadas para una población completa. Las tasas específicas son tasas computadas para un subgrupo específico, normalmente la población que más se aproxima a la población “a riesgo” de que sufra el evento.
- **Probabilidad:** Es el cociente entre los acontecimientos experimentados por una población durante un periodo de tiempo y la población inicial de dicho periodo, susceptible de experimentar tales acontecimientos. Adoptan la forma de una fracción en que la población afectada ocupa el numerador, y en el denominador se sitúa la población que podría en principio haber estado afectada. El resultado puede transformarse en un porcentaje o un tanto por mil.
- **Razón:** Es el cociente que resulta de dividir dos conjuntos o subconjuntos distintos que no tienen elementos comunes (por ejemplo, los hombres de una población respecto a las mujeres de esa población, la llamada “razón de masculinidad”).
- **Proporción:** Es la relación entre un subgrupo de población y toda la población; es decir, un subgrupo de población dividido por toda la población.
- **Constante:** Es un número arbitrario que no cambia (por ejemplo, 100, 1.000 ó 100.000) por el que pueden multiplicarse una tasa, razón, o proporción para expresar estas medidas en forma más comprensible.

- **Medidas de cohorte:** Es una estadística que mide los eventos ocurridos a una cohorte (es decir, un grupo de personas que comparten una experiencia demográfica común) que se observa a través del tiempo. La cohorte utilizada más comúnmente es la de nacimientos -las personas nacidas durante el mismo año o período. Otros tipos de cohorte son la nupcialidad y la cohorte escolar.
- **Medidas durante un período:** Es una estadística que mide los eventos ocurridos a la totalidad o parte de una población durante un determinado período de tiempo. En efecto, esta medida “toma una instantánea” de la población.

# Capítulo III

Consideraciones sobre el Monitoreo de indicadores en el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación (SNMyE)



## Generalidades

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el monitoreo es una función continua que utiliza la recolección sistemática de data de indicadores específicos para proveer a los tomadores de decisiones de una fuente o herramienta de intervención con indicadores que muestren el nivel de progreso y logro de los objetivos de política y el progreso en el uso de la asignación de fondos.

En el caso del monitoreo del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), se realiza a través de la medición de un conjunto de indicadores asociados a los diferentes ámbitos de la cadena de valor de la planificación pública; construyéndose así una el acceso a una herramienta de medición que, entre otras cosas, permitirá obtener información acerca de la contribución sectorial al logro de los objetivos de las políticas priorizadas, obtener información acerca del avance de los indicadores a fin de analizar el nivel de cumplimiento de las metas establecidas, así como tomar decisiones que empujen el logro de los resultados.

Es a través del Sistema de Monitoreo (que se alimentará continuamente de datos disponibles en los sistemas transaccionales del Estado, de registros administrativos institucionales y de estadísticas oficiales), desde donde se tendrá una herramienta disponible para que el sector público, el sector privado y la ciudadanía puedan conocer el avance en el logro de los resultados del PNPSP por medio de la producción de bienes y servicios públicos. Los informes de monitoreo del avance del PNPSP, se componen de una revisión anual de las metas, en donde se evalúa el desempeño del año anterior, así como el monitoreo de los dos primeros trimestres del año en curso, con una actualización al 3er trimestre.

Las vías de socialización de las informaciones serán mecanismos de reportería y visualización de datos que sean requeridos a la hora de facilitar el acceso a la información en la toma de decisiones. Asimismo, y como resultado de los informes de monitoreo, se tienen los análisis de aquellas políticas prioritarias cuyos resultados pudieran quedarse rezagados, estableciéndose a partir de estos el mecanismo de evaluación de los programas y proyectos identificados como neurálgicos para el impulso del cumplimiento del PNPSP.

En este sentido, se hace necesario un ágil y oportuno proceso de actualización de los datos disponibles con miras al sostenimiento de la herramienta en el tiempo, así como a la intervención correctiva a tiempo.

Este es un proceso sinérgico que inicia desde la producción de la información por parte de las instituciones estatales proveedoras de información hasta el equipo que captura dicha información con miras a fortalecer el SNMyE. La integración de los sistemas de información y el fortalecimiento de la producción estadística nacional será el puente que permitirá la implementación y el fortalecimiento continuo del Sistema de Monitoreo y Evaluación del PNPSP, como herramienta necesaria para retroalimentar la acción pública y garantizar la permanencia en la ruta que conduzca al logro de todas las metas planteadas en este Plan.

## Investigación para el monitoreo

A la hora de hablar de investigación para el Monitoreo puede pensarse que se trata de un elemento que no necesariamente va de la mano con el mismo; no obstante, se plantea la investigación aquí como un requisito indispensable en la realización del proceso seguido en el monitoreo; debiendo

estar compuesto el equipo por conocedores expertos en los temas a su cargo, lo que se logra con un proceso constante de investigación.

El proceso mismo de investigación en el marco del método científico se encuentra dotado de una serie de rigurosos pasos a seguir, que no serán introducidos a cabalidad en este apartado, siendo de especial interés aquellos considerados como básicos a la hora de realizar este ejercicio investigativo y los que llevarán a una adecuada y oportuna comprensión de lo indagado.

- En primer lugar, se plantea la recomendación de hacerse preguntas de investigación, esto a partir de la realidad de que la investigación busca crear conocimientos en sí misma, y, por lo tanto, las interrogantes respecto a un tema deben ser respondidas. En los casos en los que dichas preguntas no se encuentran dadas, entonces se deben formular. A modo de ejemplo, se tienen a continuación algunas preguntas de investigación:
  - ¿Qué significa esa política realmente, más allá del puro enunciado?
  - ¿Cuál es el propósito, el fin o el objetivo de esa política?
  - ¿Cuáles instituciones están vinculadas a esa política?
  - ¿Cuál es el marco legal de esa política?
  - ¿Existe una clara vinculación entre el marco legal y el propósito de esa política?
  - ¿Desde cuándo existe esa política?
  - ¿Las acciones de las instituciones involucradas están dando el resultado esperado en el enunciado del propósito?
  - ¿Cuáles son los obstáculos para lograr los objetivos?
- En ese orden, la elaboración del marco teórico es el siguiente paso recomendado, considerado como el *corazón de una investigación*<sup>11</sup>. Es el camino por el cual se debe transitar a la hora de obtener algún grado suficiente para entender el problema que se investiga o las preguntas que debe responder la investigación. Este se encuentra compuesto por:
  - **Antecedentes:** Constituyen un acopio documental que responde a la pregunta: ¿Cómo se llegó hasta aquí con esa política? ¿De dónde proceden los inconvenientes que tiene esta política para alcanzar sus objetivos? Entre otras. Así como la comparación con políticas similares de la región.
  - **Base teórica y conceptual:** Es el acopio documental que se debe leer y estudiar para entender todo lo relativo a esa política.
  - **Bases legales:** Son las leyes que apoyan la creación, el funcionamiento y las limitaciones jurídicas de la política.
- La hipótesis: Es una aseveración sobre la política que necesita ser probada. Las hipótesis son las aseveraciones que se pueden incluir en un informe luego de ser comprobadas. Normalmente las hipótesis no se demuestran de manera absoluta. Lo que se hace es estimar por medios estadísticos, si la hipótesis se acepta o no. La hipótesis, generalmente, se expresa con una proposición afirmativa, nunca como una pregunta.

<sup>11</sup> Taller de investigación para el Monitoreo. Fortaleciendo la Gestión por Resultados y el diseño de Políticas Públicas basado en datos. Elaborado por Mabely Díaz y Eloy Júpiter. Santo Domingo, 2022.



**Ejemplo:** Decir que el *presupuesto asignado a la policía es insuficiente para contribuir de manera efectiva con el logro de las metas de la política de seguridad ciudadana*, no debe ser una hipótesis asumida como verdadera o falsa sin antes pasar por un proceso de comprobación. A continuación, una muestra pequeña de algunos pasos a seguir en el ejercicio de indagar acerca de la veracidad de este tipo de argumentos:

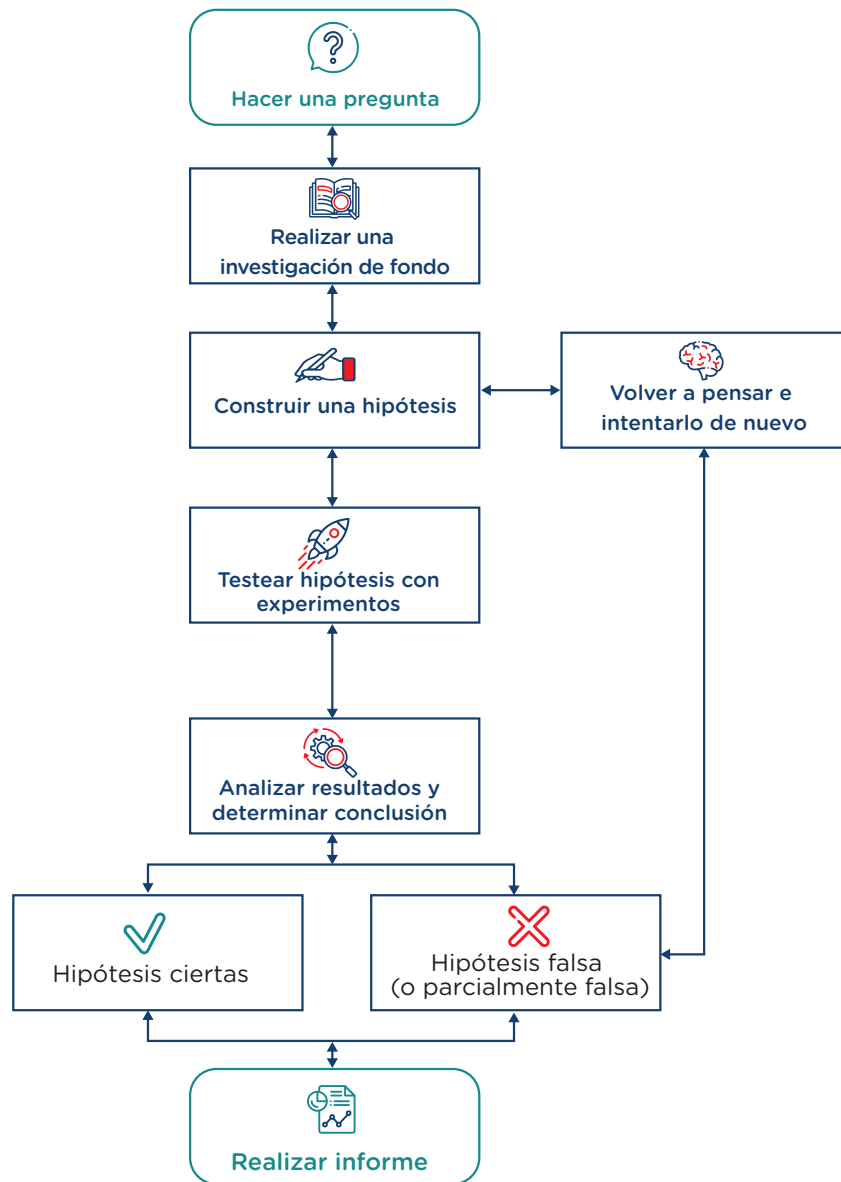
	1990	2000	2009	2020
Interior y Policía	399,116,605	3,708,708,070	23,568,529,704	39,178,249,860
Población	7,108,593	8,397,802	9,478,612	10,448,499
Tasa de homicidios	12	14	25	9
Pesos por población	56	442	2486	
Crecimiento de la tasa de homicidios		17	79	3,750
Crecimiento poblacional		18	13	-64
Crecimiento presupuestario		829	535	66

El cuadro anterior posee información del presupuesto asignado a la policía nacional en cuatro momentos del tiempo, así como los datos poblacionales del país y la tasa de homicidios. Con estos datos se han calculado algunas medidas como el peso poblacional de ese presupuesto (presupuesto per cápita), junto al crecimiento de la tasa de homicidios, la población y el presupuesto. Según se observa, y suponiendo que los valores en pesos son equivalentes a través del tiempo (recuerden que esto es un ejemplo), el crecimiento del presupuesto no tiene correlación aparente con la tasa de homicidios. En otras palabras, la hipótesis se rechaza. Los datos no apoyan tal afirmación. **Al hacer esto (junto a procesos más exhaustivos de comprobación), se ha logrado crear un conocimiento nuevo.**

La ilustración no. 11 resume lo planteado en este apartado, de forma tal que sea comprensible el proceso seguido al aplicar elementos de la investigación en los trabajos de monitoreo.



### Ilustración 11. Modelo simplificado de las etapas del método científico



Fuente: Elaboración propia.

### Relación de la investigación y el Monitoreo

Siendo la generación de informes uno de los resultados entregables del monitoreo, se considera la investigación como punto esencial de refuerzo en capacidades. Es a través del incremento del conocimiento y aptitudes que provee la investigación que se amplía las posibilidades de criticidad y manejo de la temática a abordar.

En el caso del monitoreo de las políticas priorizadas desde el estado, se requiere la indagatoria pertinente con miras a realizar los aportes que permitirán la identificación de los indicadores adecuados. Se debe tener en conocimiento constante si la política se encuentra avanzando, si está retrocediendo o si se encuentra en un estancamiento en su recorrido hacia las metas propuestas.

Para fines de redacción de estos informes, la redacción debe cumplir con ciertos requisitos:

- Debe ser objetiva, sin contener juicio de valor, opiniones ni aseveraciones leídas o escuchadas desde fuentes distintas a las contenidas en la propia investigación.
- Siempre que se hace alguna aseveración, mencionar el hallazgo primero y luego los detalles adicionales o conclusiones.
- Se debe evitar hacer comentarios absolutos o tajantes. El lenguaje utilizado debe orientarse hacia las probabilidades, dejando el espacio para la discusión.
- Las afirmaciones realizadas deben estar sustentadas sobre la base de la hipótesis probada.

## Aspectos relevantes sobre los indicadores priorizados en el PNPSP

Para el monitoreo de los resultados del PNPSP se han priorizado 525 indicadores al momento de la publicación del PNPSP vigente para el periodo 2021-2024. Este conjunto de indicadores fue producto del consenso sectorial de aquellas medidas cuantitativas identificadas como las más idóneas para medir el avance de los resultados. En la mayoría de los casos, se tiene al menos un indicador para cada resultado. Sin embargo, la disponibilidad de indicadores para medir los resultados es heterogénea al comparar las diversas políticas.

Los principales factores que incidieron en la selección de los indicadores fueron:

- 1) La idoneidad del indicador para mostrar el logro del resultado.
- 2) La factibilidad de medición especificada por las instituciones fuente de los datos.
- 3) La necesidad de incorporar indicadores para medir resultados que no disponen de fuente conocida de información.

De los indicadores priorizados para el monitoreo, 75.8% posee línea base, 23.0% no posee línea base y, al momento de elaborar este documento, se incorporaron 6 propuestas de indicadores para iniciar el proceso de definición metodológica y recopilación de los datos (restante 1%).

La situación por política prioritaria es heterogénea. Las políticas con un porcentaje inferior al 50% de indicadores prioritarios con línea base para el monitoreo del PNPSP son: Deportes (6.7%), Diáspora (37.5%), Territorio (44.4%), Sostenibilidad Ambiental (45.9%). Cabe destacar la política de salud que actualmente posee 55.9% de los indicadores medidos con línea base<sup>12</sup>.

Entre las razones por las cuales se disponía de 121 indicadores sin línea base al momento de realizar dicha publicación, son:

- 1) Las instituciones del sector decidieron priorizar algunos indicadores para motivar su medición, habiéndose reconocido sectorial o institucionalmente la necesidad de medir o de actualizar algunos indicadores clave para el desarrollo.
- 2) La Oficina Nacional de Estadística (ONE), ha contemplado dentro de su plan la medición de algunos indicadores puntuales.
- 3) Algunas de las instituciones fuente de los datos reportaron disponer de las informaciones que posibilitaría su medición, y al momento de elaborar este documento se encuentran en el proceso de actualización y transferencia de la serie de datos requerida para fijar la línea base y las metas.

<sup>12</sup> Ver más detalle de la cantidad de indicadores con y sin línea base por política prioritaria en el Anexo.

A los indicadores de resultado priorizados sin línea base, se agregan 27 indicadores que, sumados a los anteriores, no poseen meta estimada al 2024, debido a que no se dispone de una serie de datos que permita realizar su estimación y tampoco se dispone de una meta consensuada sectorialmente.

Del monitoreo del PNPSP deriva la meta de incrementar el porcentaje de indicadores prioritarios que se encuentran en el sistema. Por lo que, el proceso de actualización de los indicadores pone en perspectiva la priorización por parte de las instituciones productoras de los datos que solo requieren la sistematización de la información para asegurar la recopilación, así como la actualización que permitirán medir algunos de los indicadores que actualmente no poseen línea base.

Otro mecanismo de contrarrestar los vacíos actuales de información es la incorporación de indicadores proxy que permitan disponer de estimaciones aproximadas de los resultados, en los casos en que no se dispone de la información requerida.

En cada fase de actualización de los indicadores de resultado, como parte del proceso de monitoreo, se espera poder incorporar una mayor cantidad de información, especialmente en aquellas políticas en las cuales existen mayores vacíos de datos. El fortalecimiento continuo del sistema de monitoreo del PNPSP hace parte fundamental de garantizar que el sistema va a cumplir con la tarea de monitorear efectiva y oportunamente los resultados del PNPSP, y que los datos aportaran en la toma de decisiones que contribuyan a lograr el cumplimiento de lo establecido, tanto en el ámbito de los resultados como de la producción del Plan Plurianual.

Para los indicadores que actualmente no disponen de metas cuantificadas, debido a que no se dispone de una serie que permita realizar una estimación matemática, se requiere asumir una meta producto del consenso sectorial, basado en los estudios y experiencia de las instituciones involucradas directa o indirectamente en el resultado al que apunta el indicador.

## **Retos y perspectiva del Monitoreo y Evaluación del PNPSP**

Lo descrito anteriormente pone en perspectiva los mayores retos que afronta el Sistema de Monitoreo y Evaluación del PNPSP; siendo que el eje central del monitoreo es proveer información periódica a través de un sistema, que permita disponer de información sobre el avance de los resultados esperados hacia la meta, entre otras informaciones relativas a la eficiencia, eficacia y calidad de la acción pública en la producción de bienes y servicios a la sociedad. Dentro de los principales retos se encuentra garantizar que se van cerrando las brechas en la producción de información existente actualmente entre las diversas políticas prioritarias.

En el trabajo de definición de los indicadores para el monitoreo de los resultados del PNPSP, únicamente se consideraron las posibles desagregaciones; sin embargo, la recopilación de la información para las desagregaciones no fue priorizada en esta etapa. El proceso de actualización requerirá de la incorporación de desagregaciones demográficas, territoriales, y de subpoblaciones, lo que se identifica como otro de los retos de cara a la posibilidad de disponer de atributos que permitan detectar patrones diferenciados en el comportamiento de los indicadores de monitoreo. Se ha establecido que el PNPSP será monitoreado trimestralmente, incorporándose en cada ciclo de actualización los valores actuales de los indicadores, según la periodicidad de disponibilidad de un nuevo dato de la fuente correspondiente.



## Gestión e ingreso de los indicadores en el sistema de monitoreo

La gestión de los indicadores realizadas desde el Departamento de Monitoreo y Evaluación se ha suscrito a la aplicación desarrollada internamente para estos fines, denominada Sistema de Administración de Indicadores (SAI), a través de la cual se deben realizar los procesos de carga y actualización de los indicadores, permitiendo así un manejo eficaz de los mismos.

Esto implica que la entrega de los resultados de los indicadores obtenidos será validada vía la información introducida en dicha plataforma.<sup>13</sup> Los elementos que deben estar definidos en la plataforma son los ya contenidos en la ficha técnica, siendo este paso un requisito a la automatización de los indicadores.

El ingreso de indicadores al Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación se encuentra sujeto a los criterios de calidad ya abordados a lo largo de este documento; no obstante, resulta relevante puntualizar aquellos considerados como el mínimo estándar con el que se consideraran los indicadores para fines de monitoreo. La ilustración 14 muestra unos criterios mínimos de calidad para los indicadores establecidos por el CONEVAL, los cuales aplican de manera armoniosa con lo aplicable para el SNMyE a la hora de determinar su monitoreabilidad.

**Ilustración 12. Criterios mínimos de calidad de los indicadores**



Fuente: Elaboración del CONEVAL

<sup>13</sup> Para el uso de la herramienta, se ha elaborado el Manual de usuario, que permitirá una interacción acertada con la misma.

## Fuentes de alimentación del SNMyE

Los indicadores por monitorear pueden proceder de diversas fuentes, los cuales se han agrupado en dos grupos para su oportuno abordaje:

- a) Indicadores diseñados y estimados en el Departamento de Monitoreo y Evaluación, son aquellos construidos desde cero por el área, a partir de las bases de datos acopiadas en SNMyE, procedentes de las distintas fuentes de información levantadas en la definición de indicadores.<sup>14</sup> Estos se someterán a los siguientes niveles de revisiones para garantizar el cumplimiento de dichos criterios:
- Diseño y estimación de indicadores de acuerdo con los criterios definidos en el Departamento.
  - Revisión, validación y consistencia de las estimaciones.
  - Revisión, validación y aprobación del Coordinador de Monitoreo. Retroalimentación.
  - Revisión, validación y aprobación del Encargado de la División de Monitoreo y/o Encargado (a) Departamento de Monitoreo y Evaluación. Retroalimentación.
  - Integración al sistema de monitoreo a través de su inclusión a base de datos y/o el sistema de administración de indicadores.
- b) Indicadores diseñados y estimados por externos (instituciones, otros Departamentos), tal como indica esta clasificación, responden a aquellos indicadores diseñados y calculados por cualquier entidad externa al Departamento de Monitoreo y Evaluación. Su integración al SNMyE, cumplirá con los siguientes pasos de verificación:
- Revisión y validación de la metadata del indicador de acuerdo con los criterios definidos en el Departamento. Retroalimentación a usuario
  - Revisión, validación y consistencia de las estimaciones. Retroalimentación a usuario.
  - Revisión, validación y aprobación del Coordinador de Monitoreo. Retroalimentación.
  - Revisión, validación y aprobación del Encargado de la División de Monitoreo y/o la Encargada del Departamento de MyE. Retroalimentación.
  - Integración al sistema de monitoreo a través de la integración a base de datos y/o el sistema de administración de indicadores.

## Actualización de indicadores

Atendiendo al carácter normativo que supone dentro del Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación el reporte de los avances en la implementación del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP), y una vez definidos y establecidos los indicadores que formaran parte del monitoreo en el marco del PNPSP y sus principales resultados, se requiere la determinación de los procesos de actualización de los datos que alimentaran dichos indicadores y, por ende, el Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación. En este sentido, la especificidad y claridad en las normas a seguir serán puntos clave a la hora de ejecutar estos trabajos. A continuación, se enumeran los pasos recomendados:

<sup>14</sup> Ver en detalle la composición de las bases de datos acopiadas en el SNMyE en el *Manual de Procesamiento de las Bases de Datos*, documento interno.



### 1) Identificación de los indicadores que requieren actualización

La mención de esta actividad como un paso puede que parezca como redundante; sin embargo, se debe tomar en cuenta que el PNPSP cuenta con más de 300 de indicadores, con distintas periodicidades en función de fuente, lo que implica que no todos se deberán actualizar en el mismo momento. Así, identificar aquellos que requieren actualización en un momento específico, estará determinado por algunos factores:

- a. La periodicidad de la fuente.
- b. Periodo del año en el que se desee realizar la actualización.

### 2) Revisión de las fichas técnicas de los indicadores

Dada la importancia que reviste la ficha técnica para su indicador, partiendo de que contiene todos los datos que se necesitan para entenderlo, replicarlo y validarlo, se recomienda como paso la revisión de esta, con miras a obtener una dirección clara de los pasos a observar al momento de calcularlo.

### 3) Recopilación de los datos

La recolección implica el aumento de los conocimientos del que indaga acerca del comportamiento de lo estudiado... A través de esta se accederá a información sistematizada de la temática en medición. Aquí se responderán a preguntas como: ¿Qué datos se obtendrán?, ¿de dónde se obtendrán?, etc.; no obstante, en los procesos de actualización ya se han identificado previamente las distintas fuentes de información que alimentaran cada uno de los indicadores, de manera que a la hora de realizar este paso se deberá consultar en la matriz las fuentes correspondientes a los indicadores en actualización.

Esta tarea paso puede conllevar una serie de subtarear que cabe destacar:

1. Se levanta la información que se encuentra disponible en portales web o publicaciones oficiales de la fuente.
2. En caso de que la fuente no esté actualizada públicamente y los datos sean generados desde alguna institución del estado, se realiza la solicitud correspondiente con las desagregaciones que se requiera en función de cada caso.

### 4) Validación de los datos

En el proceso de validación de los datos se deben realizar varias tareas para asegurar la consistencia de estos. Se sugiere la revisión de datos históricos siempre que estos se encuentren disponibles, a fin de identificar posibles desviaciones de acuerdo con el comportamiento observado en la serie de tiempo. Posteriormente, se debe replicar el último dato observado para el indicador de que se trate, a fin de probar que se ha comprendido adecuadamente el método de cálculo definido.

### 5) Cálculo de los indicadores.

Atendiendo a las metodologías de cálculo establecidas para cada uno de los indicadores, y una vez levantados y validados los datos, se les debe aplicar el procesamiento correspondiente para llevar a cabo el cálculo de los indicadores.

## 6) Integración de indicadores a sistemas de información

Una vez obtenidos los resultados del cálculo de los indicadores, se deben integrar los mismos a los sistemas de información correspondientes para su gestión, esto garantiza el adecuado y oportuno uso de la información. Actualmente, se tiene desde el área de Monitoreo y Evaluación el Sistema de Administración (SAI)<sup>15</sup> de Indicadores para uso interno, desde el cual se gestionan los indicadores del PNPSP. En esta aplicación se deben realizar los cambios resultantes del proceso de actualización de estos.

## 7) Generación de reportes e informes

A partir de la integración de los indicadores actualizados a los sistemas de información, estarán disponibles para la generación de la reportería y sus consecuentes informes. Como se ha mencionado anteriormente, a partir de estos insumos se generarán los resultados del monitoreo del avance del PNPSP a través de sus indicadores y el nivel de cumplimiento de las metas establecidas.

## 8) Remisión de la información a usuarios

Los informes generados deberán ser remitidos a los usuarios priorizados y asignados para utilizar la información suministrada.

El proceso de actualización de los indicadores, tanto en su medición como de la redefinición de metas en caso de que sea requerido, estará sujeto al proceso de trabajo y el marco metodológico definido en los instrumentos de guía y que ha sido implementado para garantizar la validez y calidad del monitoreo del PNPSP.

---

<sup>15</sup> Ver documento Manual de Usuario del Sistema de Administración de Indicadores. Disponible en: \\10.0.2.93\Monitoreo y Evaluación\Documentos internos\Manuales\Herramientas y Sistemas\Sistema de Administración de Indicadores.

## Reflexiones finales

Como reflexiones finales del trabajo de diseño y estimación de indicadores realizado desde el Departamento de Monitoreo y Evaluación, resulta esencial repuntar lo siguiente:

- Un buen sistema de monitoreo requiere de objetivos bien definidos.
- Los indicadores deben ser factibles de medición y disponer de metas.
- Las herramientas de visualización las definen las necesidades de comunicar información relevante para la toma de decisiones.
- La evaluación es necesaria para identificar causalidad y permite determinar el grado de beneficio de la política o la intervención en la población objetivo.
- Los sistemas de monitoreo y las evaluaciones deben permitir responder preguntas clave sobre la eficiencia, eficacia e impacto de la acción institucional sobre los resultados esperados.
- El levantamiento y sistematización de datos es fundamental para poder analizar los cambios en la población beneficiaria de los programas y proyectos.



## Bibliografía

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Guía para el establecimiento y cálculo de líneas base y metas. México, 2019.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Manual para el diseño y la construcción de indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México. México, DF: CONEVAL, 2013.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales. México, DF. 2014.
- Criterios para la actualización y mejora de la matriz de indicadores para resultados. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=actualizaci%C3%B3n%20de%20indicadores>.
- Departamento Administrativo de Función Pública. Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión, Versión 4 (actualización). Bogotá, Colombia, 2018.
- El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas, Hernández D., 2015. Disponible en: <file:///C:/Users/catherine.acosta/Downloads/HernandezElModelodelacadenadeValorPblicoyelAnlisisdePolticas.pdf>.
- Estados Unidos Mexicanos, Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia\\_Indicadores.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154446/Guia_Indicadores.pdf).
- MEPyD, DGDES. Guía Metodológica para Auditar la Calidad de los Indicadores del Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP). República Dominicana, rev. 2015.
- MEPyD, DGDES. Guía Técnica para la Construcción de un Indicador de Desempeño. República Dominicana, 2011.
- MEPyD, DGDES. ¿Qué es la Metodología de Marco Lógico y para qué sirve?: Guía para su Aplicación. República Dominicana, 2011.
- Ministerio de Hacienda-DIGEPRES. Metodología de Seguimiento y evaluación de Desempeño Presupuestario. República Dominicana, 2016. Disponible en: <https://www.digepres.gob.do/wp-content/uploads/2019/08/1.-Metodologia-Seguimiento-y-Evaluacion-1.pdf>.
- Presentación del Taller de Indicadores impartido por Mabely Díaz y Eloy Júpiter al Departamento de Seguimiento y Evaluación. Noviembre, 2020.
- Presentación Marco de Monitoreo de la Planificación Nacional, Departamento de Monitoreo y Evaluación, DGDES, Noviembre 2021.
- Presentación SNPIP y la Cadena de Valor, Departamento de Formulación, DGDES, MEPyD.
- La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica, Aníbal Jorge Sotelo Maciel. Disponible en <https://asip.org.ar/la-cadena-de-valor-publico-un-principio-ordenador-que-previene-la-colision-metodologica/>.

## Anexos

### Modelo Ficha Técnica de Indicadores

ID y nombre del indicador	
Política vinculada	
Definición del indicador	
Unidad de medida	
Numerador	
Denominador	
Fórmula de cálculo	
Descripción de la metodología de cálculo	
Sentido espera del indicador	
Limitaciones	
Desagregación	
Periodicidad de la medición	
Fuente del numerador	
Fuente del denominador	
Fuente de alimentación del SNMyE	
Tipo de fuente	
Lectura/interpretación del indicador	
Comentario u observaciones	





Gobierno de la  
REPÚBLICA DOMINICANA

**ECONOMÍA, PLANIFICACIÓN  
Y DESARROLLO**

**#somoeconomía #somoplanificación  
#somodesarrollo**



MINECONOMIARD | <https://mepyd.gob.do/>

