

Nota de Referencia 1 para el Seguimiento de la Pobreza Selección de indicadores¹

Introducción

Con el fin de seguir el progreso en la implementación de una estrategia de reducción de la pobreza es necesario contar con indicadores adecuados, establecer metas y tener un sistema para medir, dar seguimiento y analizar el progreso en los indicadores seleccionados. Existen muchas definiciones posibles de los términos “objetivo”, “indicador” y “meta”, pero en esta nota se utilizan las siguientes:

- **Los objetivos** son los fines que un país o una sociedad desea alcanzar; normalmente se expresan en términos no técnicos y cualitativos, como “erradicar el hambre”, “reducir la pobreza”, “aumentar la alfabetización”.
- **Los indicadores** son las variables utilizadas para medir el progreso hacia los objetivos. Por ejemplo, el progreso hacia la erradicación del hambre puede medirse al observar el número de niños con bajo peso entre niños menores de 5 años; el progreso hacia alcanzar la educación primaria universal puede medirse usando la tasa neta de matriculación en educación primaria.
- **Las metas** son los niveles cuantificados de los indicadores que un país o sociedad desea alcanzar en un momento determinado. Por ejemplo, un país puede establecer una meta de menos de un 10% de niños con bajo peso o una meta del 80% de la tasa neta de matriculación primaria en 2015.

Esta nota resume la buena práctica en la selección de indicadores; las notas complementarias se enfocan en el establecimiento de metas, en las fuentes de datos para el seguimiento de la pobreza y en aspectos relacionados con la estructuración de un sistema de seguimiento.²

Tipos de indicadores

Una vez que se ha establecido un objetivo, los indicadores pueden utilizarse para dar seguimiento al progreso en distintas etapas: en los insumos, en los productos de las políticas y programas (indicadores intermedios); en los resultados e impactos en las familias y en los individuos (indicadores finales).

Indicadores intermedios:

Cuando un indicador mide un factor que contribuye al proceso de alcanzar un resultado o un impacto, lo denominamos “indicador intermedio”. Los indicadores intermedios pueden dividirse en “indicadores de insumos” o “indicadores de producto”, dependiendo de la etapa del proceso. Lo que es importante destacar es que los insumos y los productos no son metas en sí mismas, sino que más bien ayudan a lograr los objetivos seleccionados.

- **Los indicadores de insumos** miden los distintos recursos financieros y físicos destinados a un objetivo. Por ejemplo, para elevar los niveles de alfabetización se podría necesitar más dinero para escuelas y profesores, mejores libros de texto, etc. El gasto público en aulas y en personal docente es un ejemplo de un indicador de insumos.

¹ Esta nota fue elaborada por Francesca Bastagli, Aline Coudouel, y Giovanna Prennushi, del Grupo de Reducción de la Pobreza, Red de la Reducción de la Pobreza y Administración Económica, Banco Mundial, y se encuentra disponible en: www.worldbank.org/poverty, en Temas, Seguimiento de la Pobreza, Selección de Indicadores.

² Véase www.worldbank.org/poverty, en Temas, Seguimiento de la Pobreza.

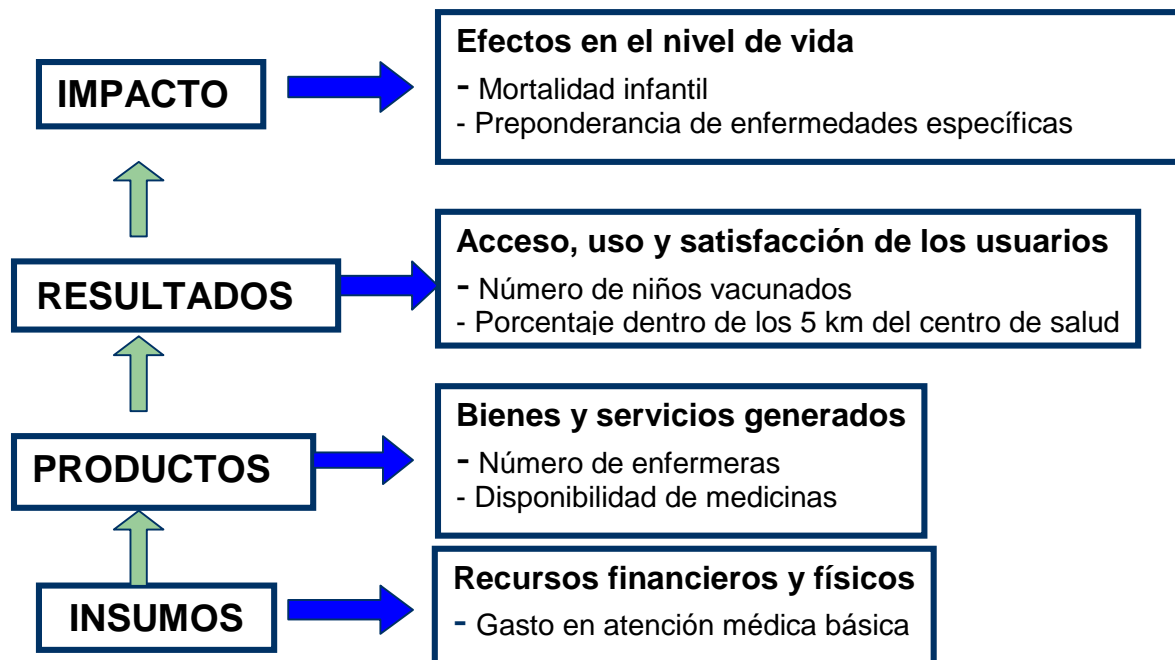
- **Los indicadores de producto** miden los bienes y servicios que son producidos por los insumos. El número de aulas construidas y el de profesores capacitados son ejemplos de indicadores de producto. Los productos están totalmente bajo el control del organismo que los produce; así que por ejemplo, el número de escuelas construidas es un producto, ya que está directamente bajo el control de las autoridades educativas u otras autoridades públicas. Por otra parte, el número de niños que asisten a la escuela es un resultado, ya que depende del comportamiento de los niños y de sus familias.

Indicadores finales:

Cuando un indicador mide el efecto de una intervención en el bienestar de los individuos, lo denominamos "indicador final". Por ejemplo, la alfabetización puede considerarse una de las dimensiones del bienestar, por lo que un indicador que la mida – como la proporción de personas de cierta edad que puede leer un texto sencillo y escribir su nombre -, sería un indicador final. En ocasiones, los indicadores finales se dividen en "indicadores de resultados" e "indicadores de impacto".

- **Los indicadores de resultados** miden el acceso, uso y satisfacción con los servicios públicos, como el uso de las clínicas de salud y la satisfacción con los servicios recibidos, el acceso al crédito, la representación en instituciones políticas, etc. Estas no son dimensiones del bienestar *per se*, aunque son elementos clave que contribuyen al bienestar. Para continuar con el ejemplo mencionado, el número de niños que asisten a la escuela, la tasa de repetición, o el número de niños que completan el ciclo de la escuela primaria, serían indicadores de resultados.
- **Los indicadores de impacto** miden las dimensiones clave del bienestar como la ausencia de hambre, alfabetización, buena salud, el empoderamiento y la seguridad. Estos son los objetivos finales de las políticas y programas públicos. Por ejemplo, las tasas de alfabetización o los resultados en las pruebas oficiales pueden usarse como indicadores de impacto en el caso de la educación primaria.

La Figura 1 ilustra los distintos tipos de indicadores en el caso del objetivo "Mejora de la salud infantil"



El seguimiento de los indicadores finales ayuda a juzgar el progreso hacia los objetivos establecidos. Sin embargo, también es importante no descartar los indicadores intermedios cuando se están seleccionando los indicadores a los que se dará seguimiento, debido a que:

- Los indicadores finales son el resultado de diversos factores, muchos de los cuales están fuera del control de los responsables de formular las políticas y de los administradores de programas. Por otra parte, los indicadores intermedios cambian generalmente como resultado de las acciones del gobierno y de otros organismos. Permiten dar seguimiento a la implementación de políticas y programas.
- Los indicadores finales, por lo general, cambian lentamente con el transcurso del tiempo, mientras que los indicadores intermedios cambian con mayor rapidez. Por lo tanto, los indicadores intermedios pueden dar un indicio, sino de lo que está sucediendo con el bienestar, al menos con lo que ocurre con algunos de sus determinantes. Esto permite adoptar acciones correctivas durante la implementación de un programa.
- La información sobre los indicadores intermedios es normalmente más fácil de recopilar. En particular, los datos recopilados por varios organismos gubernamentales pueden proveer información importante sobre los insumos y sobre los productos, y son generalmente recopilados con regularidad. Por otra parte, la información sobre los resultados y el impacto en general requiere de encuestas. Estas se realizan de manera poco frecuente, y la recopilación así como el tiempo de procesamiento puede retrasar la disponibilidad de la información.

Es fundamental dar seguimiento a los indicadores en las diferentes etapas, con el fin de entender la relación entre los insumos, los productos, los resultados y los impactos, y para identificar dónde se podrían necesitar cambios o esfuerzos adicionales. Por ejemplo, supongamos que los gastos en educación primaria aumentan, pero la alfabetización no mejora con el tiempo como se esperaba. Pueden existir diversas razones para tal fracaso: ¿se gastó realmente el dinero en las actividades planeadas? (¿los insumos se tradujeron en productos?) ¿Se construyeron las escuelas y los libros de texto estuvieron disponibles pero no asistieron más niños a la escuela? (¿los productos se tradujeron en resultados?) ¿Los niños estuvieron en la escuela pero no aprendieron? (¿los resultados se tradujeron en impacto?) Sólo con una clara evaluación del progreso realizado en las diferentes etapas puede hacerse un diagnóstico y diseñar mejores políticas y programas, por ejemplo, una mejor administración del gasto público, medidas para promover la asistencia, calidad de la enseñanza, la buena salud de los niños, etc.

Los indicadores finales e intermedios deben complementarse con otros indicadores seleccionados para medir el desempeño general del país y deben tener en cuenta el contexto en el que se está implementando la estrategia de reducción de la pobreza. Por ejemplo, en el sistema de seguimiento deben incluirse indicadores que midan los factores exógenos que pueden afectar los indicadores de resultados como la lluvia o la demanda externa de los bienes de un país.

Finalmente, es importante subrayar que los indicadores cuantitativos y cualitativos pueden combinarse y complementarse unos con otros, con los indicadores cualitativos ayudando a explicar los patrones y a medir las nociones de calidad y satisfacción.

Características de los indicadores

Los buenos indicadores comparten un número de características. Estas características pueden usarse como una lista de verificación cuando se está decidiendo que indicador utilizar. Los indicadores deben:

- **Ser una medida directa e inequívoca del progreso.** i.e. más (o menos) es invariablemente mejor. Por ejemplo, la cobertura de inmunización es menos ambigua que el gasto familiar en salud, ya que un aumento en dicho gasto puede ser algo bueno - si significa que las familias tienen más recursos para obtener atención médica - o malo - si significa que la incidencia de enfermedades ha crecido.

- **Variar según el grupo, las áreas y en función del tiempo.** Por ejemplo, la malnutrición infantil en general varía más rápido con el tiempo que la esperanza de vida.
- **Tener una relación directa con las intervenciones.** Por ejemplo, los costos de operación de un vehículo dependen de la calidad de las carreteras pero también de muchos otros factores, como los precios internacionales del petróleo. Por lo tanto, podría no ser un buen indicador del progreso en el sector carretero.
- **Ser relevantes para la formulación de la política,** i.e. en el nivel de desglose relevante en la toma de decisiones. Por ejemplo, si los gastos se deciden a nivel regional una vez por año, el indicador debe desglosarse a nivel regional y debe darse seguimiento sobre una base anual (ver más adelante para más información sobre el desglose de los indicadores).
- **Ser consistentes con el ciclo de toma de decisiones** Por ejemplo, utilizar los indicadores en intervalos que coincidan con el proceso de toma de decisiones, es decir, que puedan estar disponibles a tiempo para las discusiones del presupuesto.
- **No ser fácilmente manipulables ni desviados por acontecimientos no relacionados.** Algunos indicadores pueden ser muy sensibles a los factores externos o exógenos y deben evitarse. Otros pueden ser fácilmente manipulables (p ej. cuando existe el auto-reporte, o cuando las estructuras de los incentivos son tales que se puede estar tentado a subestimar o sobrestimar el resultado). Por ejemplo, algunos datos administrativos, como los datos sobre la matriculación en las escuelas o el número de visitas a los centros de salud, son utilizados algunas veces para asignar subsidios y presupuestos, y las autoridades locales podrían tener un incentivo para sobre-reportar con el fin de obtener mayores apoyos.
- **Ser fáciles y no demasiado costosos de medir.** Por ejemplo, el número de muertes es generalmente fácil de registrar, mientras el número de casos de enfermedades específicas es más difícil de seguir con exactitud. Además, cuando se necesitan grandes encuestas, el seguimiento es más costoso y requiere más tiempo.
- **Ser fáciles de entender.** Por ejemplo, es más fácil entender y comunicar la incidencia de la pobreza que la profundidad de la pobreza.
- **Ser confiables.** Por ejemplo, los indicadores científicos y objetivos son más confiables que los indicadores que dependen de la interpretación del usuario. Esto está relacionado con la discusión mencionada sobre la "manipulación".
- **Ser consistentes con la disponibilidad de los datos y la capacidad de recopilación de los mismos.** Esto asegura que los indicadores se medirán en los tiempos y en el nivel seleccionado (ver más adelante los pasos para seleccionar indicadores).

Desglose de los indicadores

Los indicadores nacionales globales son útiles porque proporcionan un panorama general de la situación en la que se encuentra un país en comparación con otros y en términos del progreso en el tiempo. Sin embargo, tienden a ocultar diferencias significativas, las cuales son importantes para el diseño de buenas políticas y programas. La selección de los indicadores y la decisión sobre su nivel de desglose se consideran generalmente en el inicio, sobre la base de los objetivos que una estrategia busca alcanzar, los tipos de políticas públicas y programas planeados para lograr estos objetivos y en la disponibilidad de los datos. Los indicadores pueden desglosarse en varias dimensiones, incluyendo el lugar, el género, el nivel de ingreso, y el grupo social. A continuación se presentan algunos ejemplos:

- **Desglose por áreas geográficas:**
 - A veces es relevante distinguir entre áreas urbanas y rurales, así como entre áreas urbanas por tamaño, ya que las ciudades pequeñas tienden a parecerse más a las áreas rurales que a las grandes ciudades (por ejemplo, en términos de la importancia de la agricultura). Generalmente, es útil dar seguimiento a la ciudad capital de manera independiente porque se caracteriza por un mayor ingreso promedio, mejor disponibilidad de servicios, y un mayor porcentaje de empleo en los servicios.
 - Las unidades administrativas - estados, regiones, provincias, distritos, municipios, pueblos, etc - también pueden utilizarse como base para el desglose. Idealmente, esto debería hacerse para cada nivel administrativo con poder para tomar decisiones sobre los recursos.
 - Los indicadores importantes también pueden desglosarse por zonas geográficas caracterizadas por diferentes suelos, lluvia, topografía, y por consiguiente, por diferentes prácticas agrícolas, patrones de asentamiento, facilidad de acceso, etc.
- **Desglose por género o por grupo de edad.** Es mejor dar seguimiento a los indicadores por género cuando las diferencias son importantes, por ejemplo, para aquellas actividades que tienden a realizarse por mujeres en lugar de hombres, tales como recolección de agua y madera, o en las que las mujeres y hombres difieren sistemáticamente (p.ej. en la educación en algunos países). De igual manera, los indicadores deben desglosarse de acuerdo a la edad cuando sea relevante (p.ej. para algunos indicadores del mercado laboral).
- **Desglose por ingreso, consumo o por nivel de propiedad de bienes** es una manera útil de observar cómo los indicadores varían en la población y de evaluar los cambios para diferentes grupos. Utilizar múltiples categorías – como quintiles o deciles – es preferible que un simple desglose pobre/no pobre, porque clasifica la población en grupos más pequeños que probablemente sean más homogéneos y más relevantes para la formulación de la política.
- **Desglose por grupo social.** En la mayoría de los países existen diferencias significativas entre grupos socialmente definidos, ya sea en lo étnico, tribal, religioso o de otra índole. La definición de los grupos relevantes variará naturalmente entre países y para diferentes indicadores.

Por último, es importante reconocer que el desglose de los indicadores tiene por lo general consecuencias políticas y debe realizarse con cuidado. Además, el seguimiento de los indicadores desglosados por área administrativa requiere casi siempre esfuerzos complementarios para construir la capacidad el seguimiento y el análisis en las unidades administrativas descentralizadas. Los costos asociados con la multiplicación del número de indicadores al desagregarlos también tiene que tomarse en cuenta. Finalmente, el nivel de representatividad de la fuente de datos puede limitar el grado de desglose; la mayoría de las encuestas son representativas hasta cierto nivel, pero no siempre se requiere el nivel más bajo. La disponibilidad de los datos y las restricciones de las fuentes determinarán frecuentemente el nivel de desglose viable.

La selección entre indicadores alternativos

La selección de indicadores es al final un proceso político, en el sentido que refleja prioridades e induce responsabilidades. Además, desde la parte técnica, la selección de indicadores depende del tipo de datos disponibles en un país. Una forma de asegurar la consistencia entre los indicadores y la capacidad es la siguiente:

- **Paso 1** De acuerdo con las prioridades y la estrategia convenidas, identificar los indicadores, establecer el nivel de desglose y la frecuencia de los reportes.
- **Paso 2:** Identificar las fuentes de información que se utilizarán para dar seguimiento a cada indicador.

- **Paso 3:** De esta lista, elaborar un “calendario” de las herramientas de recopilación de datos que se necesitan para asegurar que todos los indicadores pueden medirse en el tiempo y nivel seleccionados.
- **Paso 4:** Comparar este “calendario” con la capacidad real de recopilación de datos e identificar las restricciones (por ejemplo, se puede desear dar seguimiento a la incidencia de la pobreza cada año para cada distrito, pero resultar que la fuente de datos para tal indicador – por lo general, una encuesta del presupuesto/consumo familiar - se lleva a cabo sólo cada 5 años y es sólo representativa a nivel regional). Elaborar un plan de recopilación de datos “razonable”.
- **Paso 5:** Revisar los indicadores de acuerdo con estas restricciones y con el plan de recopilación de datos “razonable”.

Después de algunas repeticiones, puede trazarse una lista de indicadores más pequeña (con el nivel de desglose y la frecuencia), así como las fuentes de datos, junto con los planes para la recopilación de datos.

En conclusión, la selección de indicadores es un proceso político, el cual requiere considerar las restricciones existentes. En general, es preferible seleccionar pocos indicadores, que cubran las preguntas correctas, en el nivel de desglose correcto, que sean de buena calidad, fáciles de medir dentro de la capacidad actual.