



**ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.**
Secretaría
Desarrollo Económico

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO PARA LA CONSTRUCCION DE LINEAS DE BASE

**SECRETARIA DISTRITAL DE DESARROLLO ECONOMICO
DIRECCION DE ESTUDIOS SOCIOECONOMICOS Y REGULATORIOS
SUBDIRECCION DE SEGUIMIENTO Y EVALUACION**

**BOGOTA, D.C.
MARZO DE 2009**



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
Secretaría
Desarrollo Económico

Alcalde Mayor de Bogotá, D.C.
Samuel Moreno Rojas

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico
Mariela del Socorro Barragán Beltrán

Subsecretaria Distrital de Desarrollo Económico
Martha Madrid Malo De Andreis

Director de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios
Hugo Muñoz Berrío

Subdirector Seguimiento y Evaluación
Raúl Castro Murillo

Profesional Universitario
Claudia Ximena Camacho Corzo



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

Secretaría
Desarrollo Económico

MARCO CONCEPTUAL Y METODOLOGICO PARA LA CONSTRUCCION DE LINEAS DE BASE

Introducción

Existen diferentes instrumentos que permiten efectuar el seguimiento y la evaluación de Políticas, Programas y Proyectos (PPP), los que son indispensables en el momento de diseñar e implementar sistemas de seguimiento y evaluación confiables, que permitan medir la evolución de las intervenciones y de sus resultados.

El seguimiento y la evaluación se han convertido, cada vez más, en las principales herramientas de gestión de las políticas, programas y proyectos socioeconómicos. La razón o justificación central para el desarrollo de sistemas amplios de información y de herramientas de monitoreo y evaluación es el reconocimiento, cada vez mayor, que se tiene del impacto positivo que estas actividades generan en el ajuste del diseño de los programas en marcha, en la estimación del impacto de éstos sobre la población beneficiaria y en la mejora de la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos; tener evaluaciones y balances que permitan, además, lograr una mayor transparencia y difusión de los logros de la política.

Llevar a cabo una intervención (PPP) es un acto de responsabilidad no sólo referido al cumplimiento de unas acciones y a la administración de unos recursos, sino a la previsión de unos mecanismos e instrumentos que posibiliten luego la comprobación del alcance de los logros y la consecución de los impactos, y uno de esos mecanismos o instrumentos es la Línea de Base.

La línea de base es entendida como un instrumento de producción de información en un momento dado del tiempo, la cual puede ser utilizada como un punto de referencia con el cual se comparan los resultados alcanzados a través seguimiento y la evaluación. Determina el momento inicial de una variable a la cual se le debe realizar seguimiento y evaluación de acuerdo con las necesidades u objetivos planteados por cada intervención. Describe el problema (situación sin proyecto) que quiere ser modificado con la intervención.

El hecho de no haber aplicado principios conceptuales y metodológicos adecuados desde la formulación de las políticas, programas y proyectos, ha conducido la mas de las veces a realizar esfuerzos que terminan con una gran cantidad de información inclasificable, incoherente, poco ordenada, sin escala, difícil de verificar, parcial, dispersa, en ocasiones contradictoria, información que en últimas no permite determinar si a través de la ejecución se están alcanzando los objetivos, metas y productos esperados y, determinar en últimas si las intervenciones son o no adecuadas.

Como quiera que la Secretaría de Desarrollo Económico tiene previsto entre sus retos para el año 2009 la formulación de algunas políticas públicas propias de su competencia (emprendimiento, financiamiento, intermediación de mercados, formación para el trabajo, competitividad y, desde luego, la política de desarrollo económico para la ciudad), entonces se pone al orden del día la necesidad de disponer de elementos metodológicos y conceptuales que orienten la construcción de líneas de base de dichas políticas, como requisito ineludible de garantía futura de establecer adecuados procedimientos y metodologías de seguimiento y evaluación.

Con el objetivo de ampliar la comprensión que se tiene sobre este instrumento y aportar en la consolidación de un sistema de seguimiento y evaluación de las políticas a cargo del Sector, la Subdirección de Evaluación y Seguimiento, de la Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, pone a disposición de la Secretaria y de la institucionalidad distrital la presente metodología de construcción de línea de base.

1. El concepto de la línea de Base en el marco del Seguimiento y la Evaluación de Políticas Públicas.

La línea de base es un sistema de descriptores de una situación inicial (sin proyecto) que se quiere modificar o en la que se pretende influir mediante una intervención (PPP). Tales descriptores pueden ser expresiones cuantitativas o caracterizaciones cualitativas de la situación mencionada. Se concibe como uno de los puntos de referencia que habrán de servir para comprobar si la intervención ha inducido un cambio en la situación inicial. (Martínez, D., 2000).

La línea de base sirve como punto de referencia inicial para medir y valorar cambios en las variables y los indicadores que se espera afectar con la ejecución de una política, programa o proyecto; por tanto, consiste en un conjunto de información relevante asociada directamente con los resultados esperados (logro de los objetivos propuestos) y con los efectos e impactos que con la intervención se pretende alcanzar (solución del problema).

La línea de base refleja la situación de la población objetivo en relación con las dimensiones o problemas que la intervención pretende abordar. Es la medida inicial de las variables y procesos que se esperan modificar con la intervención, pero incluye además la primera medida de las variables de contexto que enmarcan los procesos que se quieren modificar. Es el punto de partida de la intervención y por lo general recoge datos tanto de carácter agregado como de tipo específico sobre la población objetivo. En este sentido, es la primera contribución hacia la precisión del diseño de la intervención y hacia las decisiones de procedimientos de la intervención.

Como lo señala el DANE¹ “La línea de base es la apreciación inicial de una situación determinada mediante la realización de un análisis situacional y la conformación de un conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación de las políticas, programas y proyectos”.

2. Utilidad de la Línea de Base

La necesidad de la línea de base se fundamenta en el hecho de que toda intervención (PPP) pretende inducir un cambio, bien dando paso a algo que no existe o subsanando un anomalía, y por lo tanto es necesario tener descriptores de la situación de donde se parte para poder establecer, bien sea comparaciones de modificaciones en virtud del propósito directo que se persigue o de las repercusiones indirectas que se prevén en un estado de cosas más amplio.

De acuerdo con el DANE, uno de los mayores obstáculos para la gestión gubernamental se relaciona con el uso y aprovechamiento de la información: basta recordar la repetida experiencia que viven las administraciones públicas al inicio de su gestión, la de resolver de manera contingente las necesidades y los vacíos de información, no sólo en el proceso de elaboración de un Plan de Desarrollo, sino también en su seguimiento y evaluación.

¹ Ver: Aspectos Metodológicos para la Construcción de Línea de Base de Indicadores, DANE, Julio de 2004.

La línea de base es una herramienta que contribuye a superar estas dificultades y, por añadidura, a fortalecer la cultura de uso y aprovechamiento de información en entidades públicas. La falta de información es uno de los problemas que obstaculizan la eficiencia en la gestión; es común el manejo de información de forma contingente: la producción de datos para el análisis se hace de manera irregular, obedeciendo a solicitudes puntuales, que con frecuencia tienen el sello de urgencia.

Una opción para resolver los problemas antes indicados es la implementación de una línea de base: constituye una herramienta práctica para el aprovechamiento y uso de la información, en tanto establece un puente entre la producción de información y el ejercicio de toma de decisiones.

La línea de base resuelve el problema frecuente de la improvisación en la planeación y brinda elementos ciertos para una evaluación sistemática de las políticas públicas, por que define los valores de variables e indicadores estables en el tiempo, seleccionados a partir de su importancia frente a las funciones estatales de orientación y regulación de políticas y establece un año de referencia para observar la evolución y el comportamiento de las acciones gubernamentales.

La importancia de la línea de base va más allá de la simple comparación: permite establecer, a partir de la situación inicial de los datos en el año base, los alcances y las transformaciones esperadas según objetivos y metas que se hayan propuesto las entidades. A partir de esta situación, quienes toman decisiones podrán establecer el siguiente esquema de análisis:

- Situación inicial del indicador
- Meta esperada vs. recursos
- Comportamiento del indicador
- Transformaciones del indicador en el tiempo.

La línea de base permite:

- Establecer la situación inicial del escenario en el que se va a implementar una política, programa o proyecto.
- Informar a las demás etapas del ciclo del proyecto: diseño, seguimiento y evaluación.
- Servir como punto de comparación para que en futuras evaluaciones se pueda determinar qué tanto se ha logrado alcanzar los objetivos y se han generado impactos (cambios a lo largo del tiempo).
- Corroborar los datos obtenidos en los diagnósticos y estudios de factibilidad previos que dieron origen a la formulación de la intervención
- Caracterizar de forma más precisa a la población objetivo del proyecto o intervención, y con ello incluso se podrían reformular los objetivos con miras a ganar mayor pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad potencial.
- Realizar una planificación bien concebida para la ejecución de la intervención (PPP).

Grafico 1: La línea de base como instrumento de apoyo al seguimiento y la evaluación permanente de acciones gubernamentales.

El ejercicio de diseñar y utilizar una línea base, como instrumento de apoyo a la evaluación permanente de acciones y programas gubernamentales, permite:

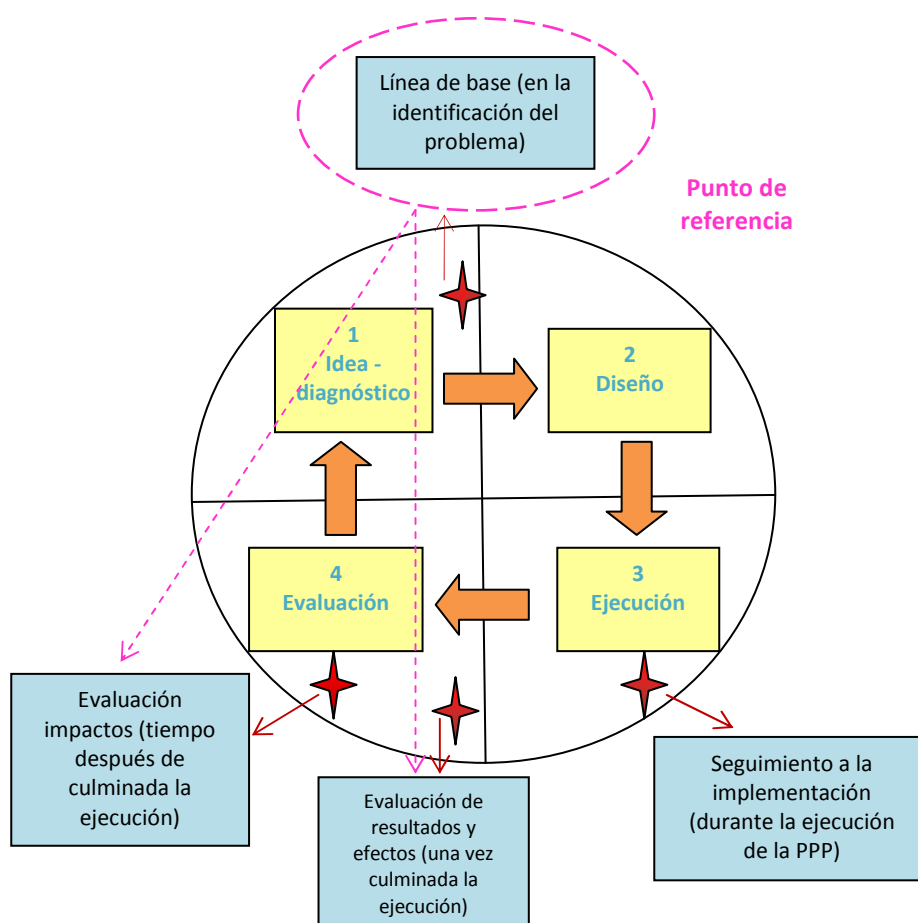
- Organizar bases de datos conforme a necesidades de información identificadas en los indicadores.
- Definir técnicas y procedimientos estandarizados que garanticen la obtención de la información requerida.
- Establecer funciones y compromisos institucionales frente a requerimientos de información, generación y comunicación de datos.
- Realizar ejercicios analíticos bajo el enfoque de eficiencia comparativa, mediante el uso de:
 - **Estándares** (-situaciones óptimas- referentes a través de las cuales se puede comparar la situación de una entidad, un municipio o un departamento, etc.)
 - **Referencias temporales** (-datos del año base establecido- se pueden comparar las metas y los logros temporales de una política y programas establecidos en los planes de desarrollo.)
- Democratizar el acceso a la información. Instancias responsables de las decisiones limitarían su dependencia del funcionario que en los esquemas actuales controla la disposición de la información y solo responde a las demandas contingentes. La línea de base permitiría, además, el acceso a la información por parte del ciudadano corriente, a partir de la herramienta informática pensada para operar en internet. Un escenario de esta naturaleza facilita las mejores prácticas del control social de las políticas.
- Acortar la distancia entre el proceso de producción de información - generación de datos, disponibilidad en bases de datos organizadas, indicadores y el proceso de toma de decisiones.
- Facilitar la coordinación interinstitucional de políticas y programas gubernamentales.
- Articular sistemas de información.

Fuente: *Línea base aspectos metodológicos DANE, 2004.*

3. ¿En qué momento del ciclo se debe montar la Línea de Base?

Dentro del ciclo de PPP, la línea de base se debe realizar en el momento en que se estudia y diagnostica el problema, de lo contrario no se contará con datos que permitan establecer comparaciones posteriores e indagar por los cambios ocurridos conforme la intervención se vaya implementando. Asimismo, de no realizarse se hacen menos confiables las posteriores evaluaciones de resultado y/o impacto de una política, programa o proyecto de desarrollo.

Gráfico 2. El ciclo de la PPP y la línea de base.



Fase 1. Idea – Preinversión: Se realiza para identificar adecuadamente un problema o necesidad, formular y preparar alternativas de solución y evaluarlas con el objeto de determinar cuál es la más conveniente. Es en este momento cuando se debe montar la línea de base, que permita dimensionar el problema presente. Una vez definido el problema en características y magnitud, se podrá realizar un diseño adecuado de la intervención y con base en la información realizar evaluación a los efectos-impactos.

La línea de base establecerá los indicadores que permiten definir la situación inicial; transcurrido un tiempo, estos indicadores serán nuevamente estimados para analizar el avance y el impacto del programa, lo que quiere decir que la línea de base está íntimamente ligada a la evaluación.

Se considera que la información obtenida en la línea de base es el punto de partida que alimentará a las demás etapas del ciclo de la política, programa o proyecto:

- Diseño del plan de acción (de dónde partimos)
- Evaluación de resultados e impactos

Así como en los proyectos todos los elementos del encadenamiento lógico (componentes, actividades, supuesto, subactividades) deben estar en correspondencia con el objetivo establecido, así mismo las Líneas de Base deben estar igualmente orientadas al objetivo establecido para la evaluación (lo que se evalúa es si el proyecto solucionó el problema identificado y si existen alternativas mejores para la solución de estos problemas). En consecuencia, en función de dichas líneas de base hay que preguntarse qué tipo de información se requiere y si tal información existe o se puede conseguir; el ejercicio de la evaluación y por tanto sus insumos, deben ser diseñados sobre medidas de los requerimientos de información que el proyecto demande. (Martínez, D., 2000).

Fase 2. Diseño: Si la decisión es de ejecutar una de las alternativas de solución al problema, se pasa a la fase de inversión, donde se realiza el diseño de la política, programa o proyecto.

Fase3. Ejecución: En la fase de ejecución se pone en marcha el plan específico a seguir, de acuerdo con lo proyectado. En esta fase se comenzarán a generar los beneficios estimados en la etapa de preinversión.

Fase 4. La evaluación: la evaluación se realiza una vez culminada la operación de la intervención. La línea de base servirá como punto de referencia para la evaluación, específicamente referente a los resultados (logro de lo planificado) - efectos (intermedios) e impactos (beneficios directos sobre la población beneficiaria). Dado que la PPP son acciones o respuestas a un problema, es necesario verificar después de un tiempo razonable de su operación, que efectivamente el problema ha sido solucionado por la intervención del proyecto, de no ser así, se requiere introducir las medidas correctivas pertinentes.

Así, para montar la línea de base es importante:

- ***Tener claridad sobre el problema que origina la intervención y sus causas.***

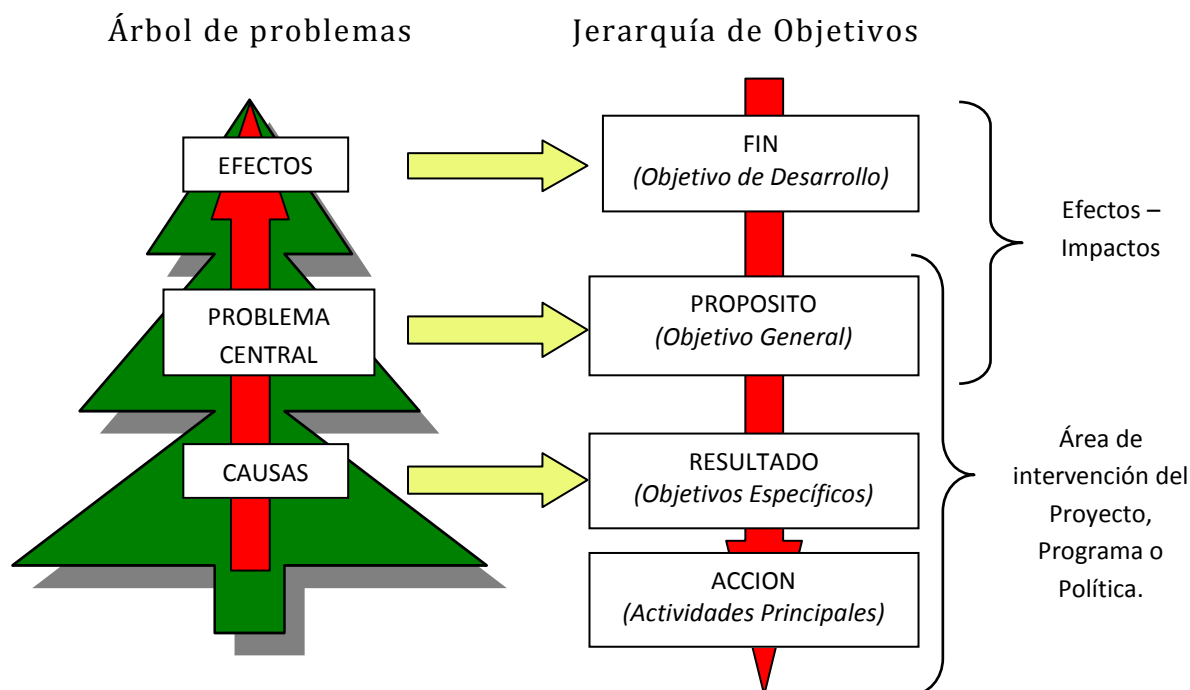
La descripción del problema supone, en primer término, una presentación clara y detallada del problema que origina la necesidad de realizar una intervención. La importancia de esta valoración inicial es la corroboración o no de la idea del problema identificado a priori, y su resultado arrojará el dimensionamiento de dicho problema y a partir de estos resultados, se generarán las características de cada una de las posibles alternativas de solución al problema detectado.

En general, el propósito de realizar una valoración de la situación actual es validar la ocurrencia del problema o carencia social que ha dado origen al estudio de la intervención, así como dimensionar su gravedad.

Contar con una definición clara y precisa del problema social que orientará la intervención es el primer requisito para alcanzar el impacto buscado. Esta no es una tarea simple, dada la multiplicidad de variables que afectan a la población y su contexto. Uno de los primeros pasos de la identificación es la elaboración del llamado árbol de problemas, que jerarquiza las limitaciones y

dificultades que caracterizan la situación en la que viven las personas y las entidades presentes en el territorio y su clasificación en causas y efectos relacionados.

Gráfico 3. Árbol de problemas y jerarquización de objetivos



Durante la etapa de diseño, este árbol de problemas se transforma posteriormente en árbol de objetivos; a partir de la identificación del problema es posible determinar el objetivo de desarrollo (fin), el objetivo general (propósito) y los demás objetivos de la política, programa o proyecto. Consiste en poner el problema en términos de acción positiva para contar con una guía que permita definir objetivos específicos y buscar alternativas para alcanzarlos.

A partir de este ejercicio es posible identificar los efectos e impactos que se convertirán en el propósito – fin de la intervención. Es justamente sobre estas variables que se montarán indicadores claves, que permitan medir el efecto – impacto.

La clave consiste en saber dónde está usted antes de empezar a moverse; es importante hacer énfasis en la selección de los efectos finales ó impactos antes de avanzar directamente en la confección de indicadores, pues establecer los efectos va a permitir conocer qué es lo que se quiere lograr, tener claro qué medir, a qué aspectos es relevante realizar seguimiento y evaluación, de acuerdo con los objetivos que se persigan.

Los efectos finales (impactos) son los efectos más distantes de los componentes del programa que requieren un periodo de tiempo considerable para que se generen. Los efectos finales se pueden relacionar, por ejemplo,

con el estado nutricional de los niños y su nivel de salud y en el largo plazo se espera observar efectos sobre la calidad de vida de los hogares.

Los encargados del proceso decisorio y las partes interesadas se encuentran en una situación en la que pueden hacer tan explícito como sea posible los efectos de la acción gubernamental. No se pueden definir indicadores antes de definir los efectos, porque son los efectos –no los indicadores- los que, en últimas, van a producir los beneficios. Los efectos van a demostrar si se ha alcanzado el éxito, y van a determinar el camino que se debe seguir².

De esta manera, para determinar los indicadores hace falta definir en un primer momento las variables sobre las cuáles se asume que la política, programa o proyecto en cuestión va a impactar. Es por esto que en cada intervención (PPP) se determinan a priori las variables sobre las cuales podría haber un impacto de largo plazo, así como los efectos temporales ésta puede promover.

- **Seleccionar descriptores e indicadores claves del problema**

Es necesario crear descriptores o indicadores (cualitativos y/o cuantitativos) del problema, que permitan determinar la magnitud en que se producen.

Cuadro 1. Ejemplo de selección de descriptores y/o indicadores del problema

Problema: “80% de deserción escolar de niños, niñas y adolescentes, provenientes de hogares en situación de pobreza de la comunidad X, durante el 2008”.	
Descriptores:	Fuentes de datos
“Incremento de casos de deserción de niños, niñas y adolescentes de los centros educativos localizados en la comunidad X”	Diagnóstico participativo comunitario: Entre el 2005 y el 2008 se ha incrementado la deserción escolar en un 25% de adolescentes, niños y niñas de la comunidad. Todos provenientes de hogares en situación de pobreza.
“Índices de deserción escolar de la comunidad X, superan la media que se presenta en el municipio y en el país”.	Estadísticas del Ministerio de Educación.

Los indicadores claves son aquellos que permiten dimensionar (cuantificar) el problema identificado (situación sin proyecto), el cual se pretende solucionar con la intervención (PPP). Justamente es sobre estas variables o indicadores claves, que se deberá realizar el seguimiento y la evaluación a los efectos de la intervención, pues esta medición permitirá determinar si la intervención está generando acciones que permitan solucionar el problema identificado.

Estos descriptores o indicadores del problema se convertirán posteriormente, en la etapa de diseño del proyecto, en los indicadores de efecto - impacto, es

² Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en resultados. Jody Zall Kusek y Ray Rist, Banco Mundial, 2005.

decir aquellos que permiten determinar cuándo una intervención generó los cambios requeridos para solucionar el problema que le dio origen. De esta forma, los indicadores claves de la línea de base tendrán sus correspondientes en los indicadores de la matriz de diseño - planificación de la PPP, que medirán el efecto - impacto. Así, a modo de ejemplo, se observará que:

Cuadro 2. Indicadores de línea de base e indicadores de la matriz de planificación.

Matriz de Línea de Base: Problemas específicos	Matriz de Planificación: Objetivos específicos
<p>Problema 1: Las comunidades del arbolito no acceden a agua potable</p> <p>Problema 1.1: Las fuentes de agua para consumo a las que accede la comunidad son de manantiales naturales con altos niveles de contaminación.</p>	<p>Objetivo1: Mejorar el acceso sostenido a fuentes de agua potable.</p> <p>Resultado 1.1: El agua que consume de manera regular toda la población del arbolito es potable según los análisis realizados cada tres meses por la entidad "canal".</p>
<p><i>Indicadores del Problema 1:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - XX% de los niños menores de 5 años de las familias beneficiarias de la comunidad del arbolito padecen o han padecido en el último año una enfermedad diarreica aguda (EDA). - El promedio de niños menores de 5 años en las comunidades determinadas que tienen desnutrición es de XX%. <p><i>Indicadores del Problema 1.1:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - el 80% de las familias de la comunidad determinada no cuentan con infraestructura de agua segura para consumo humano en un radio de cinco kilómetros. - No existen en la comunidad del arbolito organizaciones de promotores de salud capacitados en mantenimiento de sistemas de agua segura. 	<p><i>Indicadores del Objetivo 1:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Al final del proyecto la incidencia de las EDA en los menores de 5 años se ha reducido en un 80% en la comunidad del arbolito. - Al final del proyecto el % medio de los niños menores de 5 años con desnutrición se ha reducido en 50% en las comunidades determinadas. <p><i>Indicadores del Resultado 1.1</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - 100 sistemas de agua entubada construidos y en funcionamiento en la comunidad a una distancia de un km. como máximo. - 50 promotores de salud comunitaria en el arbolito se encuentran capacitados y autoorganizados en el mantenimiento de sistemas de agua segura.

Los indicadores son instrumentos para verificar si los productos propuestos se han cumplido (nivel de los componentes), si el efecto esperado o propósito u objetivo se ha logrado (nivel de objetivos) y si dicho efecto ha tenido impacto en

la población objetivo y el entorno (finalidad)³. En la línea de base los que importan son los claves, es decir, aquellos que se relacionan con los efectos e impactos.

Así, es necesario establecer los indicadores claves que caracterizan y nos informan de la situación que se pretende transformar; es decir, de los problemas encontrados, los mismos que forman parte del árbol de problemas. Estos indicadores se construyen a partir de fuentes de verificación externas e internas, recopiladas o construidas y son la base sobre la que se contrastan tanto informes de seguimiento como evaluaciones.

Definición de indicador:

Corresponde a la identificación de una magnitud numérica referida a un evento, que pone en evidencia la intensidad, situación o evolución del mismo. De su tratamiento es posible establecer la explicación, evolución y predicción de un fenómeno estudiado. Su utilización se constituye en un instrumento que puede permitir evaluar de manera objetiva aspectos particulares del proceso de ejecución o de los resultados de una política, programa o proyecto, a través de mediciones de carácter cualitativo o cuantitativo. De igual manera, debe permitir un proceso iterativo de información, en términos de que las actividades diseñadas para el cumplimiento de objetivos y metas, puedan ser verificadas y analizadas de manera permanente para proveer elementos de juicio frente a su efectividad en el logro de los fines propuestos (SDDE - DESR, 2007).

En otros términos, es la representación cuantitativa que sirve para medir el cambio de una o varias variables, comparadas con otras de referencia. Sirve para valorar el resultado medido y para estimar el logro de objetivos de políticas, programas y proyectos.

En conclusión, un indicador es un conjunto de relaciones entre variables que permiten conocer una situación determinada en forma continua (es una señal). A través de los indicadores se puede conocer el cambio o el comportamiento de una variable respecto de otra (SDDE - DESR, 2007).

Para obtener mayor detalle sobre la definición de indicador Ver anexo 1 – Definición de indicador y sus categorías.

Los indicadores claves están concebidos para verificar, ilustrar y documentar el cambio que es la razón de ser de una intervención. Los indicadores deben estar muy ceñidos a la situación que se requiere transformar o en la que se quiere influir.

Adicionalmente, estos datos básicos serán requerimiento indispensable para poder realizar la planificación de la intervención (fijar objetivos, metas y actividades), pues es imposible proyectar el rendimiento en el futuro sin crear primero datos básicos que presenten la primera medición de un indicador y que permitan dimensionar el problema. Por ejemplo, estos datos sirven para

³ Indicaciones sobre líneas de base, Diego Martínez, Septiembre de 2000.

informar a los encargados del proceso decisorio sobre circunstancias actuales antes de embarcarse en la proyección de objetivos para un PPP determinados.

De esta manera, los datos básicos se utilizan para aprender sobre niveles actuales o recientes y patrones de desempeño. Lo que es más importante, los datos básicos ofrecen la evidencia por medio de la cual los encargados del proceso decisorio están en capacidad de medir el desempeño posterior de la PPP.

Al identificar y seleccionar los indicadores para una línea de base, es necesario tener en cuenta que éstos son índices que permiten describir, medir, evaluar los cambios, efectos e impactos que generan las actividades realizadas por una PPP. Además deben permitir valorar las condiciones iniciales o de base del proyecto y cuantificar los cambios producidos en el tiempo.

Un indicador clave incluye:

- El nivel o característica del problema que afecta a la población potencialmente beneficiaria o integrante del grupo de control.
- El grupo específico de la población al que hace referencia.
- Especificar tiempo (momento o periodo de referencia y ubicación territorial).

Después de trabajar a lo largo del proceso de selección de indicadores claves de desempeño, que caracterizan el problema identificado y sobre los cuales se realizará el seguimiento a los resultados e impactos, la atención se debe centrar en la creación de datos básicos, es decir, determinar cuál es la situación actual (sin proyecto) de estos indicadores, a lo que llamaremos línea de base.

Para construir Líneas de base hay que tener listos los indicadores claves; en realidad, las líneas de base no son sino los valores que tales indicadores presentan al principio del proceso de planificación. Por eso la construcción de las líneas de base y la construcción de los indicadores del proyecto tienen que ir de la mano y su monitoreo ha de acompañar todo el desarrollo del proyecto. Si no existe información, el proyecto o programa debe establecer una referencia directa sobre la cual se podrá evaluar el proceso.

Al comenzar el análisis de los datos básicos, vale la pena observar que establecer datos básicos no es una idea extraña, en la vida de las personas se mide el desempeño según los datos básicos personales, se compara con la situación anterior o con un estándar.

Los datos básicos del desempeño son información cualitativa y cuantitativa que proporciona datos al comienzo del período de seguimiento, o justo antes de ese período, son las primeras mediciones cruciales de los indicadores. Los datos básicos se utilizan como punto de partida o pauta, mediante la cual se puede hacer seguimiento al desempeño futuro. Es importante ser acertado en el número de indicadores elegidos, porque cada indicador va a requerir para su

sustentación de recolección de datos, de análisis y de presentación de informes.

El reto es el de obtener datos básicos adecuados sobre cada uno de los indicadores claves diseñados para realizar seguimiento y evaluación a cada efecto, para lo cual se debe plantear la siguiente pregunta: ¿se considera que la línea de base es adecuada para servir como referencia para el análisis de los cambios futuros que se pretenden impulsar?.

Se trata de centrar el diagnóstico en el entorno más inmediato, es decir en el territorio y en el conjunto de personas e instituciones potencialmente beneficiarias y participes o que puedan verse afectadas por la intervención. Hay que acercar la lupa a dicho entorno y obtener información pertinente, actualizada y contrastada en cuanto a la situación de la población beneficiaria con especial énfasis en todo aquello directamente relacionado con los componentes del programa.

El análisis deberá ser especialmente profundo en aquellas variables directamente relacionadas con los problemas que justifican y pretenden transformar el programa y con los sectores de actuación prioritarios para la política, programa o proyecto.

¿Qué información debe contener la línea de base?

- Condiciones socioeconómicas de la población afectada u objetivo, entendida como aquella parte de la población afectada a la que la política, programa o proyecto, una vez examinados los criterios y restricciones, está en condiciones reales de atender. Se requiere conocer adecuadamente la población afectada en sus diferentes características, especialmente las que sean relevantes para el tratamiento del problema, como las socioeconómicas, culturales, edades etc., es decir, aquellas que influyen o determinan el problema.
- Variables sobre las cuáles quiere influir la política, programa o proyecto: las definidas por la intervención para la solución del problema. Información existente sobre el problema central que afecta a la población.
- Una línea de base debe tener información del contexto en el que se desarrolla la intervención, pues existirán variables del contexto que afecten el desarrollo de las intervenciones y la solución del problema
- En su dimensión temporal: volumen actual de la población afectada y estimación del crecimiento de dicha población durante los próximos años.

Sin la línea de base no es posible formular adecuadamente la política, programa o proyecto, pues ésta resume la información del diagnóstico, mostrando el valor del (o los) indicador(es) del problema en el momento cero

(0). Por lo tanto, es preferible no llevarlo a cabo hasta contar con una estimación razonable de la misma.

Para elaborarla es necesario disponer de la información más precisa posible, minimizando los márgenes de error de las estimaciones existentes. Esto facilita la posterior medición del impacto de las intervenciones, tanto en términos de confiabilidad como de costo. Si la información existente proporciona sólo una visión general del problema en la población analizada, será necesario complementarla y realizar entrevistas a informantes claves. Si es de mala calidad o inexistente, será necesario realizar estudios específicos.

La línea de base de nutre de información de fuentes secundarias (censos, encuestas, estadísticas oficiales) en su contenido agregado (contexto general y dimensión territorial). En su contenido más específico ó cuando no existe información secundaria ó ésta no es confiable, se recurre a fuentes primarias como entrevistas o encuestas por muestreo.

4. Implementación de un línea de base - Etapas

Tomando como referencia al DANE, pero realizando algunas modificaciones a su propuesta, los siguientes son las etapas que se deben tener en cuenta para la construcción de una línea de base:

1. **Planeación.** Dependiendo del escenario, la etapa de planeación permite precisar los objetivos de la línea de base y establecer la magnitud de las actividades y sus tiempos, la conformación del equipo técnico, los recursos necesarios, los resultados esperados y el esquema de organización y operación de la línea de base.

Productos:

- Objetivos y alcances de la línea base
 - Plan de actividades y cronograma
 - Grupo técnico de coordinación y equipos de trabajo
 - Recursos
2. **Diseño preliminar de la estructura y el contenido de la línea de base.** El resultado es el diseño preliminar de una estructura de línea de base y un conjunto de indicadores, con sus variables identificadas y su fórmula de cálculo. Por ejemplo: estructuración en cuatro componentes (aseguramiento, salud pública, vigilancia y control y prestación de servicios).

La matriz de línea de base pretende presentar los problemas identificados en el árbol de problemas, cuantificando la intensidad en que ellos se expresan en la población o entidades identificadas como beneficiarias (Indicadores claves). La matriz de línea de base debe presentar los indicadores claves de los problemas que se pretenden transformar con la política, programa o proyecto en el momento de comenzar su ejecución.

Productos:

- Estructura preliminar de la matriz de línea de base.
3. **Verificación de la información disponible.** Se realizará un análisis de la información, con base en el resultado de la etapa de diseño (matriz de línea de base). El análisis consiste en verificar, a través de formatos de las operaciones estadísticas existentes, la disponibilidad de información requerida para medir los indicadores. El ejercicio permite establecer los flujos de información entre dependencias de una entidad, entre entidades directamente relacionadas con el tema y con entidades externas que cumplan con la función de proveedoras o usuarias de información.

Productos:

- Balance de la calidad de la información, según parámetros establecidos.
 - Flujos de información.
 - Descripción del nivel y forma de organización de la información.
 - Balance del grado de aprovechamiento de la información disponible (da señales de la forma como se puede transformar instrumentos, alcances y procedimientos de obtención de información).
4. **Selección de indicadores finales.** Se establece la matriz de indicadores definitivos para la línea de base, una vez que se ha identificado la información disponible, y la documentación de los mismos (metadatos), conforme a una estructura.

Cabe recordar que los indicadores que se incluyan en la Línea de Base han de permitir un ejercicio de comparación de situaciones. La línea de base se ha pensado para registrar la situación promedio de cada indicador y la distribución por grupos poblacionales por encima y por debajo del promedio.

Productos:

- Matriz de línea de base ajustada, indicando la fuente de los datos (Ver anexo 2 – Matriz de línea de base)
- Documentación de indicadores.

Cabe resaltar que, en la construcción de datos básicos hay 8 preguntas claves que es necesario plantear para cada indicador⁴:

1. ¿Cuáles son las fuentes de datos?
2. ¿Cuáles son los métodos de recolección de datos?
3. ¿Quién va a conseguir los datos?
4. ¿Con qué frecuencia se van a recoger los datos?
5. ¿Cuál es el costo y la dificultad para obtener los datos?

⁴ Diez Pasos Hacia un Sistema de Seguimiento y Evaluación Basado en resultados. Jody Zall Kusek y Ray Rist, Banco Mundial, 2005

6. ¿Quién va a analizar los datos?
7. ¿Quién va a presentar informes sobre los datos?
8. ¿Quién va a utilizar los datos?

Los indicadores de desempeño seleccionados y las estrategias de recolección de datos utilizadas para seguir la pista a estos indicadores deben basarse en realidades de los sistemas de datos existentes, de los datos que se pueden producir actualmente y de la capacidad existente para expandir el alcance y el detenimiento de la recolección y el análisis de los datos.

Si se conocen las fuentes de los datos se debe definir ¿cuáles van a ser las estrategias e instrumentos de recolección de datos?. Va a ser necesario tomar decisiones sobre cómo obtener de cada fuente los datos necesarios, cómo preparar los instrumentos de recolección de datos para registrar de manera apropiada la información, qué procedimiento utilizar, con qué frecuencia se debe tener acceso a las fuentes de datos, y así sucesivamente.

Al mismo tiempo se debe construir la capacidad organizativa interna para recoger y analizar los datos, ya que ella representa un componente clave en la creación de un sistema de seguimiento y evaluación sostenible.

De esta manera, la implementación de una línea de base demanda de un planteamiento minucioso fundamentalmente porque ésta es el producto de un conjunto de operaciones relacionadas entre sí y que deben planificarse adecuadamente.

5. Implementación y capacitación. La implementación de la línea base está relacionada con un periodo de tiempo específico: es un proceso constante que requiere el compromiso y la participación activa de directivos y funcionarios de la entidad de que se trate. Su funcionamiento depende de la puesta en marcha del aplicativo, el esquema organizativo, los flujos de información y la alimentación de los indicadores y de sus datos. Para el efecto, el proceso prevé el desarrollo de un programa de capacitación a funcionarios y directivos en torno a la administración y coordinación de la línea base, la construcción y análisis de indicadores y el manejo de la herramienta informática.

La capacitación se refiere a los cursos que se impartirá al personal que participará en los procesos de recopilación y procesamiento de la información.

La metodología plantea:

- Ilustrar sobre el marco conceptual que soporta la formulación, interpretación y análisis de indicadores.
- Capacitar en el manejo de la herramienta informática: alimentación de indicadores, flujos, elementos de control de calidad, interpretación de datos, reportes, consulta y administración del sistema.
- Capacitar en usos de indicadores para el análisis de la información.

Cuadro 2: Organización y funciones en torno a la operación de la línea base

Equipo	Funciones
Coordinación y administración.	Establecer, con funcionarios responsables del manejo de la información en la línea base, las normas, los instrumentos y los procesos de la producción y flujo de información.
	Definir, con funcionarios de distintas áreas temáticas identificadas en la línea base, el conjunto de indicadores, y clasificarlos en orden de jerarquía (claves y secundarios).
	Determinar las salidas y reportes periódicos de los indicadores.
Equipo Sistemas	Desarrollar y administrar el aplicativo y las herramientas de organización de las bases de datos. Capacitar sobre el manejo del software y sobre los procesos de alimentación de la información.
	Diseñar formatos electrónicos para la alimentación de las bases de datos.
	Validar la información antes de su exposición para consultas en la línea base.
	Elaborar los manuales técnicos de administración y usuario.
	Mantenimiento de las bases de datos.
	Garantizar la comunicación y la articulación de la herramienta informática con otros sistemas de información.
Soporte técnico	Participar en la validación de los indicadores presentados en la línea base.
	Apoyar técnicamente a los funcionarios de las áreas temáticas en el diseño de nuevos indicadores para la línea base.
Áreas temáticas.	Definir los indicadores que conforman la línea base: proponer nuevos indicadores y modificaciones los existentes.
	Diseñar, junto con la coordinación de la línea base, los formatos, los procesos y los instrumentos para la recolección de la información.
	Definir información proveniente de fuentes externas, necesarias en la línea base para las comparaciones.
	Validar los datos e indicadores de la línea base.
	Realizar el análisis de las cifras.

Fuente: Línea base aspectos metodológicos (2004). Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y estandarización – DANE, página 32.

6. Recopilación y análisis de la información. En esta etapa se debe revisar y consolidar la información.

- Recopilación de información.
- Consistencia de la información
- Procesamiento de la información
- Análisis de la información obtenida

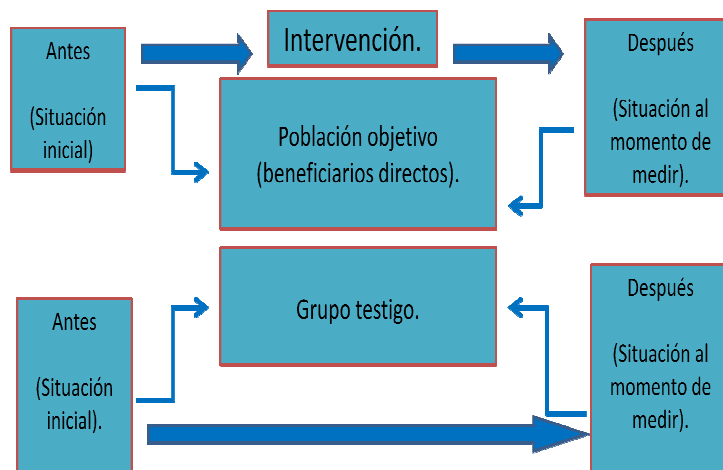
El proceso podría incluir desde la recopilación de información existente hasta la encuesta detallada y las entrevistas a personas claves. Los principales instrumentos utilizados incluyen encuestas y entrevistas, así como guías de observación.

El resultado de la línea de base se expresa en un informe que describe la situación del problema identificado antes de la intervención del proyecto y la información elaborada se conoce como año base.

5. Utilidad de la línea de base en la evaluación de impacto

Para realizar una evaluación de impacto de una intervención, lo más adecuado es tener una medición de la situación de los beneficiarios antes del programa, como ya se ha analizado anteriormente, este momento se conoce como línea de base, y se utiliza para tener un punto de comparación con la situación de la población después de ingresar al programa, esto permitirá medir lo que había antes y después de la intervención.

Gráfico 4. Antes y el después (grupos de control y tratamiento)

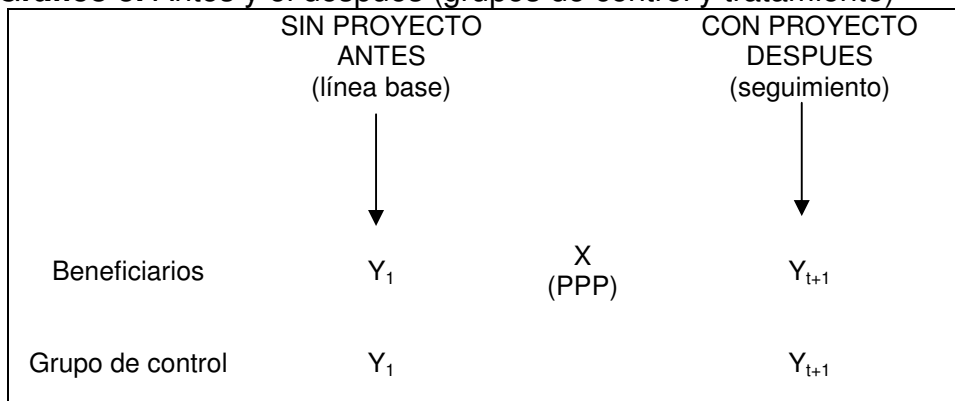


Las evaluaciones permiten medir resultados obtenidos con la intervención del proyecto, para lo cual son sus referencias los resultados e indicadores previstos en el mismo; por tanto, para que la evaluación sea objetiva y mida realmente esos resultados, la información de la línea de base es fuente referencial para poder medir los avances.

El concepto de línea de base no sólo está íntimamente relacionado con el concepto de evaluación sino que es parte de éste. Por tanto, la construcción de las líneas de base obedece a los mismos principios de diseño y ejecución del proceso de evaluación. Por esta razón, las líneas de base no pueden ser concebidas como algo incidental o como una tarea suelta, improvisada o aleatoria. (Martínez, D., 2000).

La evaluación de impacto ex-post se ubica al intermedio o al final de la operación del proyecto, determinando si hubo cambios en el bienestar de la población objetivo, su magnitud atribuible a la intervención (Navarro 2005). El impacto se debe estimar mediante una comparación sistemática entre grupos de población que reciben los beneficios de la intervención (grupos de tratamiento) y grupos de no beneficiarios (grupos de control), que son similares en los aspectos más relevantes. En este caso, el grupo de control simularía el escenario contrafactual y el impacto del proyecto será la diferencia en cualquier variable de resultado antes y después de la ejecución del proyecto.

Grafico 5. Antes y el después (grupos de control y tratamiento)



El proceso de evaluación debe comenzar desde la identificación y formulación del proyecto y debe proseguirse en el curso de su ejecución. Esto significa que la evaluación ex - post tiene como proceso inicial y continuado todo el proceso del monitoreo y evaluaciones antes, durante y al final de la ejecución del proyecto. Los resultados de estas evaluaciones se convertirán en insumo para la evaluación de impacto. (Martínez, D., 2000).

Anexo 1. Definición de indicador y sus categorías⁵

1. ¿Qué es un indicador?

Del Marco Conceptual del Banco de Indicadores Sectoriales, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación en el 2002, se destaca: “La definición más simple de indicador, corresponde a la identificación de una magnitud numérica referida a un evento, que pone en evidencia la intensidad, situación o evolución del mismo. De su tratamiento es posible establecer la explicación, evolución y predicción de un fenómeno estudiado. Su utilización se constituye en un instrumento que puede permitir evaluar de manera objetiva aspectos particulares del proceso de ejecución o de los resultados de una política, programa o proyecto, a través de mediciones de carácter cualitativo o cuantitativo. De igual manera debe permitir un proceso iterativo de información, en términos de que las actividades diseñadas para el cumplimiento de objetivos y metas, puedan ser verificadas y analizadas de manera permanente para proveer elementos de juicio frente a su efectividad en el logro de los fines propuestos”.

Los indicadores son instrumentos centrales en la gerencia pública moderna, toda vez que permiten adelantar procesos de seguimiento y evaluación. Un indicador es la representación cuantitativa que sirve para medir el cambio de una o varias variables, comparadas con otras. Sirve para valorar el resultado medido y para estimar el logro de objetivos de políticas, programas y proyectos. Un buen indicador debe ser claro, relevante con el objeto de medición y debe proporcionarse periódicamente.

En conclusión, se tiene que un indicador es un conjunto de relaciones entre variables que permiten conocer una situación determinada en forma continua (es una señal). A través de los indicadores se puede conocer el cambio o el comportamiento de una variable respecto de otra *pero no es una simple correlación sino una causalidad lo que se busca con la medición*.

Los indicadores, entre muchas otras clasificaciones, pueden ser distinguidos por su grado de complejidad: un carácter que depende del grado de elaboración teórica y/o práctica y el grado de dificultad de su cómputo o cálculo. Sin embargo, un indicador puede manifestarse como una computación aritmética elemental mientras su elaboración teórica puede resultar complicada; así mismo, un indicador definido de manera sencilla en lo teórico puede ser muy difícil de computar por exigencias matemáticas.

Los indicadores **simples**, que son los más utilizados, se definen como la conjugación de por lo menos dos variables en una fórmula matemática simple para analizar las causas del cambio de una respecto de la otra. Esto porque una sola variable no “indica” cómo se está comportando frente a otra. Por ejemplo, la variable “número de niños alfabetizados de una comunidad x” no es un indicador per se pues no representa si el número es adecuado, bajo, o sobresaliente, frente a otra variable, por ejemplo “número total de niños de una comunidad x”.

Los *indicadores* son una representación, cuantitativa (ordinal) o categórica (descriptiva o cardinal) de las actividades, los productos y los impactos de una organización o un conjunto de organizaciones (administración) que se desarrollan en el marco de sus políticas (articuladas en planes, programas y proyectos). Igualmente, comparan las condiciones presentes en relación con unas condiciones pasadas y una situación

⁵ Para mayor información sobre la definición de indicadores y su clasificación, ver: “Metodología para la formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación”, SDDE-DESR, 2007.

deseada (metas) y manifiestan hasta qué punto una Secretaría o Alcaldía ha alcanzado los objetivos propuestos.

Las variables de los indicadores son cuantitativas y cualitativas. Proveen un medio para medir resultados de las metas reflejando los cambios de una intervención o para medir la gestión frente a un objetivo planteado. Los indicadores se necesitan para monitorear el progreso respecto a las actividades, objetivos, productos y metas.

Aquellas variables cualitativas, o mejor, categóricas, en tanto permiten establecer si el resultado está en un rango bueno, regular o malo, igualmente deberán ser numéricas; por ejemplo, “bienestar” podrá ser una variable medida que se califica a través de encuestas a los afectados por una intervención. Recordemos que el umbral son las medidas que resultan de las buenas prácticas, que son los resultados óptimos y que permiten establecer el rango para la categorización.

Los indicadores requieren ser construidos tomando en consideración el espacio, el contexto, la especificidad y el colectivo del programa social que evalúan. Pueden ser simples (cuando se refieren a dos variables) o complejos (cuando se refieren a una relación de más de dos variables).

Todo indicador tiene dimensiones:

- **Categóricas, cualitativas o cardinales-** Se basa en la descripción de las variables y/o del indicador. Igualmente se pretende calificar el indicador en rangos previamente definidos.

Cabe anotar que los umbrales son los niveles óptimos y el rango que se establece entre dichos niveles óptimos (también llamados mejores prácticas), es el espacio en el que se debe mover el resultado de un indicador para que se pueda categorizar como aceptable.

- **Cuantitativas u ordinales-** Expresión porcentual, numérica, promedio, número absoluto, etc.

Todo indicador puede ser presentado como:

- **Cifra absoluta:** Refleja características particulares en un momento dado (Por ej.: Número de estudiantes a nivel primario del colegio / Número total de estudiantes del colegio o número total de mujeres frente al total de la población).
- **Porcentajes:** Se refiere fundamentalmente a aspectos de distribución (Por ej.: Porcentaje de analfabetos en el total de la población, participación del gasto social en el PIB).
- **Promedios y otras medidas estadísticas:** Representa comportamientos típicos tales como: promedios⁶, mediana⁷, moda⁸, etc. (Por ejemplo, ingreso per-cápita, la mediana de los salarios de los profesionales y técnicos, Tasa de crecimiento del PIB).

En definitiva, los indicadores sirven para “observar” y medir los cambios cuantitativos (mayores o menores) y categóricos (positivos o negativos) que presenta cierta variable, en determinado momento del tiempo o entre periodos de tiempo.

⁶ Promedio aritmético: suma de los datos sobre el total

⁷ Mediana: dato que se localiza en la mitad de la muestra

⁸ Moda: dato que más se repite

Los indicadores permiten efectuar seguimiento a las metas sobre presupuestos, acciones, políticas, y actividades para continuar, liquidar o repensar caminos a seguir. Por ello, la medición eficaz de éstos determinará, entre otros factores, el éxito o no, de las metas propuestas en las políticas. Por ejemplo, si el Plan de Desarrollo plantea un aumento en la cobertura educativa en el ámbito rural en un 50%, deberán existir programas y proyectos que impulsen la ampliación de la cobertura y de indicadores que la midan.

2. Propiedades de los indicadores

Las cualidades más representativas son las siguientes⁹:

- **Validez:** Deben reflejar y medir los efectos y resultados del programa o proyectos, y los factores externos a éstos.
- **Pertinencia:** Deben guardar correspondencia con los objetivos y la naturaleza del programa o proyecto, así como con las condiciones del contexto (Medio social) en donde se gestiona.
- **Demostrables:** Deben evidenciar los cambios buscados.
- **Relevancia:** Deben servir efectivamente al usuario para la toma de decisiones. Es decir, deben captar un aspecto esencial de la realidad que buscan expresar, en términos descriptivos y en su dimensión temporal, teniendo en cuenta que su importancia se dará según el momento en el que brinden resultados; en otras palabras, pueden ser irrelevantes en determinado momento.
- **Representatividad:** Deben expresar efectivamente el significado que los actores le otorgan a determinada variable.
- **Confiabilidad:** Las mediciones que se realicen, por diferentes personas deben arrojar los mismos resultados.
- **Sensibilidad:** Deben reflejar el cambio de la variable en el tiempo, es decir, debe cambiar efectiva y en forma persistente a lo largo del periodo de análisis.
- **Fácticos:** Deben ser objetivamente verificables.
- **Eficiencia:** Deben ser exactos al expresar el fenómeno.
- **Suficiencia:** Por sí mismos, deben expresar el fenómeno, sin ser redundantes.
- **Flexibilidad:** Con la virtud de adecuarse a la realidad de lo que se pretende medir y a la disponibilidad y confiabilidad de la información.

Igualmente se enuncia en documentos como el de Salvatore Chiavo-Campo “Performance in the Public Sector”, que seleccionar la “crema” de los indicadores, resulta de aplicar las letras de dicha palabra para cada uno de los indicadores que se pretenda seleccionar, así:

C	Claro	(Entendible)
R	Relevante	(Oportuno)
E	Económico	(Medirlo no debe ser muy costoso)
M	Monitoreable	(Se puede validar)
A	Adecuado	(Provee suficientes bases para medir)

3. Categorías de los indicadores

Las categorías son las dimensiones que pretendemos medir. Son agrupaciones de indicadores que contribuyen a medir un mismo propósito. Existen varias categorías en una amplia bibliografía y en el manejo conceptual de entidades o académicos, tales

⁹ DNP. Marco Conceptual del Banco de Indicadores Sectoriales. 2002

como Indicadores de Calidad¹⁰, Presión¹¹, Estado¹², Resultado¹³, Proceso, Impacto, Gestión, entre otros.

El determinar categoría va de acuerdo con el esquema de la acción institucional en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo. Con el fin de determinar las categorías más oportunas para el caso de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico, podemos reunir en las categorías los siguientes criterios:

- Evitar duplicidad
- Suficiencia
- Proveer información según nivel a quien esté dirigido (directivo a operativo)
- Ofrecer información a partir de la estructura de la fase de la planeación en estudio (política, programa, proyecto, actividad, insumo)

Las categorías de indicadores más utilizadas se relacionan con el momento en que se realiza su medición en la cadena de resultados:

Visión o momento del estudio	Categoría de Indicadores
MONITOREO	PROCESO GESTION
SEGUIMIENTO	PRODUCTO
EVALUACION	IMPACTO

- **Indicador de proceso:** Los indicadores de procesos son aquellos que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra o procesos tecnológicos. Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo, actividades de investigación, culturales, etc.

Los indicadores de proceso, si bien pueden no ser adecuados para ser incorporados en el informe que acompaña al presupuesto institucional que va hacia la autoridad financiera o al Concejo, son muy útiles para identificar los aspectos centrales de la gestión del servicio público.

- **Producto:** Los indicadores de producto muestran los bienes y servicios de manera cuantitativa que han sido producidos y provistos por un organismo público a través de una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto (como por ejemplo número de vacunaciones realizadas/programadas, número de viviendas construidas/programadas, número de inspecciones en un periodo frente a otro, etc.) no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de productos o servicios.

¹⁰ Según CEPAL: es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención. Para esta Metodología se asimila a Gestión.

¹¹ Según el Sistema de Planificación y Seguimiento Ambiental, Sipsa, del DNP, mide las causas del fenómeno a estudiar.

¹² Igualmente, en el Sipsa se encuentra la definición: Mide el comportamiento de las variables en un momento actual que permite definir un diagnóstico.

¹³ Inmediatos, intermedios o finales (estos son lo de Impacto), provenientes de los productos. Miden el desarrollo de la Gestión Institucional, por eso se asimilan en esta Metodología, a Gestión.

- **Gestión:** Un indicador de Gestión permite medir los procesos, acciones y operaciones adelantados dentro la etapa de implementación de una política, programa o proyecto. Ejemplo: horas de clase dictadas dentro de un programa de alfabetización.

Al medir gestión, se está midiendo la gerencia de una entidad o programa, por lo que los indicadores deben estar relacionados con lo que el gerente puede intervenir. Es decir, que un indicador que mida, por ejemplo, la creación sostenible de empresas frente a las capacitaciones brindadas para tal fin, no medirían gestión, sino impacto. Lo anterior debido a que la entidad que brinda la capacitación no puede garantizar que con la capacitación, se genere empresa, aunque sea esto lo que la política de emprendimiento persigue. Se podrá decir entonces que la empresa es eficiente en su gestión aunque la política no sea eficaz o no logre su impacto. En palabras coloquiales, la gestión es pedirle manzanas al manzano y medirlo por esto.

Un indicador de gestión debe ir más allá de relacionar lo ejecutado frente a lo programado, porque lo programado puede no estar bien elaborado. Así las cosas, estos indicadores deben involucrar en su análisis los productos obtenidos frente al esfuerzo adelantado. La gestión permite obtener insumos para explicar el impacto.

- **Impacto:** Esta categoría de indicadores mide la efectividad del resultado, en términos de logro de objetivos económicos, sociales, políticos, culturales y/o ambientales en beneficio de una población objetivo.

Un indicador de impacto es la representación cuantitativa de una variable en relación con otra, que permite medir los beneficios generados por una política, programa o proyecto, sobre la población. Los efectos de largo plazo medidos, son aquellos directamente atribuibles a dicha política, programa o proyecto específico. Incluye impactos positivos y negativos, producidos directa o indirectamente por una intervención, sean estos intencionales o no. En este sentido se atiende la causalidad que se debe medir. Ejemplos: mejoramiento en la generación de ingresos de profesionales a partir de especializaciones subsidiadas, aumento de la actividad turística a partir de nuevas carreteras de acceso.

Estos indicadores miden el cumplimiento del fin último y objetivo central o general esperado, con la entrega de los bienes y servicios, que es el mejoramiento en las condiciones de la población objetivo. Se refieren a los beneficios que un programa o servicio brinda a la comunidad, por ejemplo, la reducción del consumo de tabaco o de alcohol o la disminución de la tasa de desempleo por acciones mismas del programa evaluado.

En líneas generales, cuanto más alto es el nivel jerárquico de los objetivos y, consecuentemente, de los indicadores, existen mayores posibilidades de que éstos sean de impacto.

La categoría impacto es la madre de las demás cuando de evaluar políticas se trata.

Anexo 2. Matriz de línea de Base

(A) PROBLEMA General	(B) INDICADORES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	(C) FUENTES DE VERIFICACIÓN
(A) PROBLEMAS ESPECÍFICOS	(B) INDICADORES CLAVES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	(C) FUENTES DE VERIFICACIÓN
Enunciado del problema específico 1.	1.1. IOV <i>del problema</i> 1.2. IOV	1.1. F.V. 1.2. F.V.
1.1 Causa que provoca el Problema específico 1	1.1.1 IOV 1.1.2 IOV 1.1.3 IOV.	1.1.1. F.V. 1.1.2. F.V. 1.1.3. F.V.
1.2 Causa que provoca el Problema específico 1 (.....)	1.2.1. IOV 1.2.2. IOV	1.2.1. F.V. 1.2.2. F.V.
Enunciado del problema específico 2.	2.1	2.1
2.1 Causa que provoca el Problema específico 2 (....)	2.1.1. 2.1.2.	2.1.1. 2.1.2.

Ejemplo Matriz Línea de base

Problema General	INDICADORES	FUENTES DE VERIFICACIÓN
La población de Bogotá presenta altos índices de desempleo.	Tasa de desempleo de Bogotá equivalente a 14% en enero de 2008	DANE – ECH- GEIH
(A) PROBLEMAS ESPECÍFICOS	(B) INDICADORES CLAVES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	(C) FUENTES DE VERIFICACIÓN
Problema específico 1 Las altas tasas de desocupación afectan principalmente a la población joven de estratos bajos.	37% de los desocupados en Bogotá son menores de 25 años. 70% de los desempleados se ubican en las localidades más pobres de Bogotá.	DANE – ECH- GEIH
Causa 1 Falta de experiencia Laboral	80% de los jóvenes egresados del bachillerato no tienen experiencia laboral.	Encuestas propias
Causa 2 Bajo nivel de formación	20% de los jóvenes bogotanos alcanzan el nivel de educación superior.	DANE Encuesta cuantitativa longitudinal a 2.500 bachilleres graduados de colegios distritales entre 1993 y 1997 (CEDE en estudio)

(A) PROBLEMAS ESPECÍFICOS	(B) INDICADORES CLAVES OBJETIVAMENTE VERIFICABLES	(C) FUENTES DE VERIFICACIÓN
		para la Secretaría de Educación del Distrito, 2000).
Causa 3 Carencia de contactos	8 de cada 10 jóvenes carecen de contactos para la inserción laboral	Encuestas propias

BIBLIOGRAFIA

DANE, “Aspectos metodológicos para la construcción de Línea Base de indicadores”, Dirección de Regulación, Planeación, Normalización y estandarización, Bogotá, julio de 2004.

Martínez, Diego, “Indicaciones sobre Líneas de Base”, Bogotá, septiembre 2000.

Proyecto BID-Bienes públicos regionales, “Línea Base de seguimiento del proyecto y plan de monitoreo”.

Secretaria Distrital de Desarrollo Económico – Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios, “Metodología para la formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación”, Bogotá 2007.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), “Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales de lucha contra la pobreza”, Santiago de Chile, enero del 2006

Oficina Internacional del Trabajo, “Lineamientos metodológicos para el planeamiento y ejecución de Líneas de Base”, San Salvador, Septiembre del 2005.

Plan Anual de Cooperación para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid, Línea de base, Programación Operativa General y Anual.