

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Dirección General de Programación Multianual de Inversiones

Instructivo para la elaboración de indicadores de brechas en el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

Lima, agosto del 2020

INSTRUCTIVO PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE BRECHAS EN EL MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE PROGRAMACIÓN MULTIANUAL Y GESTIÓN DE INVERSIONES

I. MARCO CONCEPTUAL

1. Brecha

En el marco del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, una brecha es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (incluida la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y su demanda, en un determinado momento y ámbito geográfico, que puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad.¹

Según el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN)², se reconocen tres niveles de brecha: brecha estructural, brecha de resultados y brecha de productos.

- a) **Brechas estructurales:** Se relacionan a los obstáculos y limitaciones en las estructuras económicas, sociales y ambientales que frenan el desarrollo sostenible del país. El cierre de este tipo de brechas genera impactos en el bienestar de la población.
- b) **Brechas de resultados:** Se refieren a las limitaciones en las condiciones de vida de las personas. Los cierres de estas brechas reflejan el logro de resultados que mejoran las condiciones de vida de la población a través de mejores servicios; pudiendo ser estos resultados iniciales, intermedios y finales
- c) **Brechas de producto:** Se relacionan a las limitaciones en la provisión de bienes y servicios brindados por las intervenciones. Las intervenciones de este tipo se reflejan en la provisión de productos cumpliendo estándares de calidad.

Bajo esta clasificación, las brechas de acceso a servicios públicos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones se ubican a nivel de producto.

2. La Cadena del Valor Público

Según la Teoría del Valor Público,³ las instituciones públicas tienen como finalidad inducir o impulsar “valor público” para generar oportunidades, resolver problemas, y satisfacer necesidades, mediante la dotación de bienes y la prestación de servicios públicos.

Dentro de la cadena de valor público, se genera valor cuando los productos logran resultados; es decir, cuando la oferta de productos, como la construcción, equipamiento y acondicionamiento de un puesto de salud o de un hospital, satisface una demanda por parte de la población y esta produce cambios o efectos en la misma, como por ejemplo, la disminución de la desnutrición crónica o la morbilidad⁴.

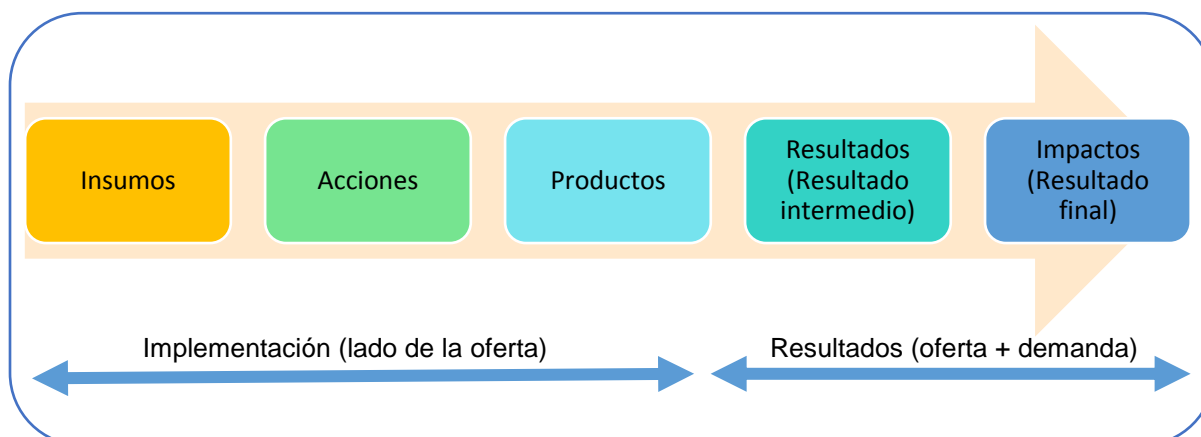
¹ Decreto Supremo N°027-2017-EF que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N°1252, Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública

² Guía para el Planeamiento Institucional del CEPLAN.

³ Moore, M. (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA, Harvard University Press.

⁴ Ortegón, E. (2015) *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Universidad Continental.

Gráfico 1: Cadena de Valor Público⁵



Por lo tanto, conforme al Gráfico 1, los indicadores de brechas del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones son indicadores a nivel de producto, los cuales medirán el acceso a bienes y servicios generados por las Unidades Productoras, así como el cumplimiento de los estándares de calidad en la entrega del bien o servicio (condiciones óptimas de los factores de producción de dichos bienes y servicios). Por ejemplo, el indicador de brecha “Porcentaje de la población urbana sin acceso al servicio de agua potable mediante red pública o pileta pública”.

3. Servicio público

Son los servicios que el Estado tiene la responsabilidad de brindar o garantizar su prestación⁶. En dicho contexto, cada Sector debe identificar los servicios públicos que brinda y/o ejerce rectoría, los cuales están relacionados con sus funciones o normas de creación. Por lo que, para conceptualizar los indicadores de brechas primero se deberán identificar los servicios públicos.

4. Indicador de brecha

Los indicadores de brechas son las expresiones cuantitativas de las brechas del servicio público, los cuales se elaboran a partir de una variable o conjunto de variables interrelacionadas entre sí que permiten su medición para un determinado momento o periodo de tiempo⁷. Cabe mencionar, que si bien el objetivo principal del Sistema Invierte.pe es la reducción de las brechas prioritarias, la medición de la reducción de estas se hace tangible a través de los indicadores de brechas de acceso a servicios.

5. ¿Para qué sirven los indicadores de brechas?

Los indicadores de brechas facilitan la toma de decisiones, contextualizar y analizar la problemática, y de esa forma plantear alternativas y estrategias para solucionarla mediante la inversión pública. Asimismo, los indicadores permitirán evaluar resultados⁸, que al ser comparados con periodos anteriores, permiten realizar inferencias sobre sus avances y logros, lo cual contribuye al seguimiento y monitoreo⁹.

⁵ Ídem.

⁶ Adaptado de la Directiva N° 001-2019-EF/63.01. Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones

⁷ Ídem.

⁸ Adaptado de: “Indicadores de desempeño en el sector público, CEPAL.”

⁹ Adaptado de: “Instructivo para la Formulación de Indicadores de Desempeño”

II. PASOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES

Los indicadores de brechas medirán el acceso a servicios públicos producidos o entregados a la población por las entidades del GN, GR y GL, en cumplimiento de sus funciones y normas de creación.

1. Identificar el servicio a medir

Identificar los servicios públicos que brinda y/o sobre los que ejerce rectoría, los cuales están relacionados con sus funciones o normas de creación, cuyo acceso será medido a través de los indicadores de brechas.

2. Identificar la competencia del Servicio

Es importante identificar qué niveles de gobierno, tienen competencia sobre el servicio con la finalidad de determinar quiénes contribuirán al cierre de la brecha: Gobierno Nacional, Gobierno Regional, Gobierno Local, Empresas.

3. Nombre del indicador

Para determinar la denominación de un indicador se debe identificar cuál es el objetivo que queremos medir, los principales aspectos que deben ser medidos y el ámbito en el que deben ser medidos. El nombre del indicador debe ser autoexplicativo y contextualizado; es decir, debe expresar qué o cuál es la medición y el universo a considerar (contexto).

Para el caso de los indicadores de brechas del *invierte.pe*, los expresaremos en términos porcentuales, por lo que siempre la primera palabra de la denominación debe ser "Porcentaje".

4. Dimensión

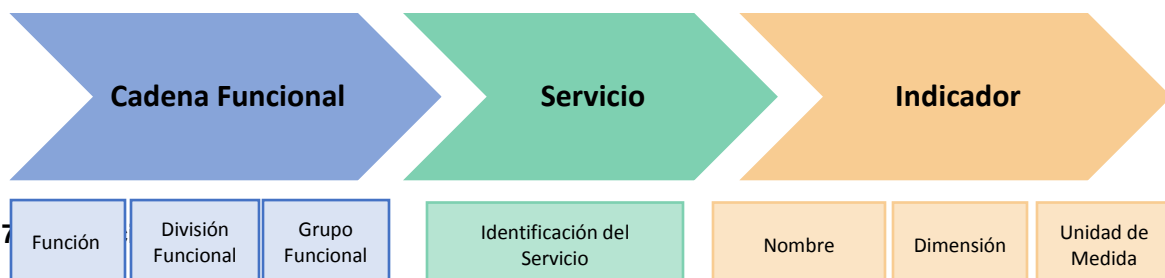
Los indicadores de brechas son de eficacia, pues miden el grado de cumplimiento de los objetivos respecto al cierre de brechas. Por lo tanto, deben conceptualizarse dos dimensiones de desempeño para los indicadores de brechas de acceso a servicios: (i) Una dimensión vinculada a la cobertura, que está referida a la población objetivo que actualmente no accede al servicio público, (ii) y una dimensión vinculada a la calidad, que está relacionada con la población objetivo que actualmente sí accede al servicio público, pero no con los niveles de servicio y/o estándares o la calidad definidos por el Sector.

5. Unidad de Medida

Corresponde a la unidad de medida de las variables que se utilizan para la medición del indicador. Esta unidad de medida es única para todas las variables que componen el indicador. Para dicho fin, previamente se deberá identificar la cadena funcional en la cual se enmarca cada servicio y luego de ello se propondrán los indicadores de brechas correspondientes.

6. Vinculación de la cadena funcional, el servicio y el indicador de brecha

Gráfico 2: Vinculación de la cadena funcional, el servicio y el indicador de brecha



Es una descripción extensiva en la cual se explica los aspectos relevantes del indicador, como:

- Qué es lo que se medirá con el indicador.
- El alcance del indicador.
- Los conceptos o términos utilizados en el nombre del indicador. Por ejemplo, cuando se expresa que las capacidades son insuficientes (cobertura) o inadecuadas (calidad).
- Los parámetros o estándares que se debe aplicar para el nivel de servicio que se espera en los resultados. Estos indicadores servirán para determinar objetivamente si la entidad o la unidad productora tienen la capacidad para que se preste servicios de calidad y también para el diseño técnico de las inversiones.
- La definición o características de la Unidad productora del servicio.

8. Justificación

Establecer los atributos del indicador que justifican su utilidad para la estimación de la brecha de capacidades (cobertura o calidad) en tanto su reducción se pueda atribuir directamente a la ejecución de inversiones, así como para el seguimiento y monitoreo del cierre de brechas en la prestación de los servicios.

9. Método de Cálculo

Es la expresión matemática que expresa la relación entre variables que nos dará como resultado el valor del indicador de brecha. Para construir la fórmula para el indicador se debe considerar que los indicadores de brechas serán medidos en términos porcentuales, que es la razón entre dos variables con una misma unidad de medida; por lo que se deben establecer dos variables: el numerador y el denominador, multiplicando el resultado por 100.

$$1 - \left[\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} \right] \times 100$$

10. Nivel de Desagregación de los Valores del Indicador

Es importante determinar el nivel de desagregación del indicador, es decir, si sus valores se van a calcular a nivel nacional, departamental, provincial o distrital. Esto con la finalidad de identificar los niveles de contribución de cada nivel de Gobierno que tenga competencia en la programación y ejecución de inversiones para el cierre de la brecha.

11. Precisiones Técnicas

Descripción específica de las características de las variables que componen el indicador de brecha.

12. Limitaciones y Supuestos

Especificar las limitaciones para la medición del indicador con los atributos ideales para su estimación, éstas deben corresponder a los problemas que se pueden presentar en la medición del indicador.

En los casos que se esté midiendo con valores de variables que pueden dar una aproximación de la brecha, explicar los supuestos empleados.

13. Fuentes de Datos

Establecer las fuentes de información que permitirán obtener la información de las variables del indicador. Entonces para cada indicador se deberá verificar si se dispone de la información. En

caso se disponga de la información el indicador será medido, pero si no se dispone de la información se tendrá que buscar un proxy o replantear el indicador.

En el caso que se esté midiendo el indicador con información aproximada, se deberá explicitar cómo y cuándo se generará la información, indicando la entidad o área y el instrumento.

14. Instrumentos de Recolección de Información

Consignar la entidad o área dentro de la entidad que se encargará de recolectar la información, así como los instrumentos que se utilizan para con tal propósito (censos, encuestas, registros administrativos, banco de inversiones, entre otros).

15. Validación técnica del indicador

Una vez que se haya definido el indicador de brecha, se debe realizar la validación técnica utilizando los siguientes criterios:

- a) Claridad, debe ser preciso e inequívoco
- b) Relevancia, debe reflejar una dimensión importante del logro del objetivo a medir.
- c) Economía, la información necesaria para generar el indicador debe estar disponible a un costo razonable.
- d) Monitoreable, debe poder sujetarse a una verificación independiente.
- e) Adecuado, debe aportar una base suficiente para evaluar el desempeño
- f) Aporte marginal, si hay más de un indicador para medir el desempeño de un objetivo, debe proveer información adicional en comparación con los otros indicadores propuestos

Tabla de Validación del Indicador

Para validar técnicamente el indicador responder las siguientes preguntas con SI o NO:

CLARIDAD	RELEVANCIA	ECONOMÍA	MONITOREABLE	ADECUADO	APORTE MARGINAL
¿No hay dudas respecto de qué se está midiendo?	¿Permite verificar el logro del objetivo en un aspecto sustantivo?	¿El beneficio de la información es mayor que el costo de obtenerla?	¿Cualquier persona puede comprobar los resultados del indicador?	¿Es suficiente para emitir un juicio respecto del desempeño?	¿Mide aspectos no considerados en los demás indicadores?

Si la respuesta a todas las preguntas es sí, el indicador estará validado.

16. Línea Base

Es el dato que se tomará como inicio para establecer los valores futuros a alcanzar por el indicador, los que servirán para evaluar el grado de cumplimiento de las metas. Si no existe un valor base debe ser estimado.

Una vez realizada la primera medición, se tomará como línea de base el último dato obtenido.

III. EJEMPLO DE LA ELABORACIÓN DE UN INDICADOR

1. Identificar el servicio a medir

Servicio de suministro eléctrico domiciliario en zonas rurales

2. Identificar la competencia del Servicio

El servicio es de competencia de:

GN	GR	MP	MD	EMP
SI	SI	SI	SI	SI

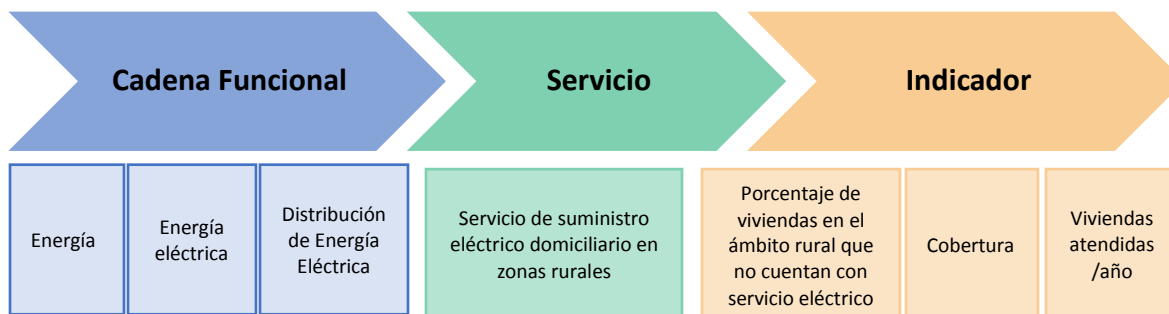
3. Nombre del indicador:

“Porcentaje de viviendas en el ámbito rural que no cuentan con servicio eléctrico”.

4. Dimensión: Cobertura.

5. Unidad de Medida: Viviendas atendidas/año.

6. Vinculación de la cadena funcional, el servicio y el indicador de brecha



7. Definición

El indicador mide el porcentaje de viviendas en el ámbito rural que no cuentan con acceso a la energía eléctrica. La relevancia de este indicador se sustenta en que es la mejor aproximación a una medida de la brecha de cobertura de acceso al servicio eléctrico en áreas rurales.

8. Justificación

Debido a la importancia de contar con una fuente de energía directa como la energía eléctrica, es uno de los indicadores utilizados para medir el desarrollo en áreas rurales. Cabe señalar que el indicador se elabora en base a viviendas y no es una medida del uso, solamente cuantifica viviendas con acceso al servicio, no mide el uso efectivo del mismo.

9. Método de Cálculo

$$1 - \left[\frac{\text{Número de viviendas rurales que cuentan con energía eléctrica}}{\text{Número de viviendas rurales}} \right] \times 100$$

10. Nivel de Desagregación de los Valores del Indicador: A nivel distrital.

11. Precisiones Técnicas

El indicador es el complemento (brecha) del valor estimado por la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales del Instituto Nacional de Estadística e Informática.
Se consideran equivalentes los términos viviendas y hogares.

12. Limitaciones y Supuestos

La variable a ser considerada es la conexión al servicio eléctrico, puede darse el caso que no se haya pagado el servicio (o el medidor haya sido robado) y en el momento de la entrevista no cuenta con el servicio, pero la conexión existe, en esos casos la respuesta debe ser afirmativa (los hogares cuentan con conexión al sistema).

Por otro lado, se considera como respuestas negativas, toda forma de alumbrado en hogares (lamparín, mechero, generador solar, vela u otros) que no impliquen un sistema de cableado eléctrico, así como, “jalar” luz de los postes del servicio eléctrico o de los vecinos (debido a que son conexiones no formales).

13. Fuentes de Datos

ENAPRES – INEI
Encuesta Nacional de Programas Presupuestales – Instituto Nacional de Estadística e Informática

14. Instrumentos de Recolección de Información

Cuestionario de la ENAPRES - INEI

15. Validación técnica del indicador

CLARIDAD	RELEVANCIA	ECONOMÍA	MONITOREABLE	ADECUADO	APORTE MARGINAL
¿No hay dudas respecto de qué se está midiendo?	¿Permite verificar el logro del objetivo en un aspecto sustantivo?	¿El beneficio de la información es mayor que el costo de obtenerla?	¿Cualquier persona puede comprobar los resultados del indicador?	¿Es suficiente para emitir un juicio respecto del desempeño?	¿Mide aspectos no considerados en los demás indicadores?
SI	SI	SI	SI	SI	SI

Si la respuesta a todas las preguntas es sí, el indicador estará validado.

16. Línea Base

28.59 % (Año 2017)

IV. ESTIMACIÓN DE LOS VALORES DE LOS INDICADORES DE BRECHAS

En el desarrollo de este paso es posible encontrar dos tipos fuentes de información¹⁰, mediante las cuales se puede estimar el valor numérico del indicador de brecha de acceso a servicios, las cuales son:

Fuentes primarias: Son generadores de información dentro de la entidad o entidades interesadas. En muchos casos, la información de estas fuentes está conformada por registros administrativos elaborados directamente por las entidades de los tres niveles de gobierno.

Fuentes secundarias: aquellos organismos que generan información, diferentes de las entidades interesadas. La información de fuentes secundarias se puede recabar en forma de estadísticas oficiales, Censo (Por ejemplo: Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas), encuestas (por ejemplo: Encuesta Nacional de Hogares, Encuesta Nacional de Programas Presupuestales, Encuesta Demográfica y de Salud Familiar, etc.), documentos oficiales, libros, textos de literatura, estudios, investigación, controles internos, entre otros.

Cabe recalcar que, se debe priorizar la utilización de información disponible a nivel de las fuentes de información secundarias, esto debido a que el recojo, procesamiento y sistematización de la información demanda ingentes recursos (económicos, humanos, etc.). No obstante, en aquellos casos en los que se haya realizado la búsqueda de información y no se haya identificado información que permita la estimación del valor numérico del indicador de brecha de acceso a servicios, se deberá considerar la utilización de la fuente de información primaria.

V. ARTICULACIÓN TERRITORIAL DE LOS INDICADORES

Es importante señalar que las intervenciones que realicen las entidades del sector público deben de estar articuladas territorialmente, es decir, que deben buscar establecer sinergias y evitar duplicidades en el accionar de los tres niveles de gobierno en un mismo territorio. En esta línea, los indicadores que se propongan deben reflejar dicha articulación. Para ello, se deberá señalar en su construcción los siguientes tres aspectos:

1. **El nivel de desagregación:** Está referido al ámbito territorial de medición del indicador, el cual puede ser nacional, departamental, provincial o distrital. El indicador puede abarcar uno o más niveles de desagregación.
2. **Ámbito de responsabilidad:** Relacionado al nivel de gobierno que será encargado de la determinación de los valores numéricos de los indicadores en un determinado ámbito territorial.
3. **Fuentes de información por nivel de gobierno:** En la conceptualización del indicador, en la sección de determinación de fuentes de información, se deberá señalar cuáles son dichas fuentes y las bases de datos por nivel de gobierno.
4. **Nivel de agregación:** Se debe determinar la forma de agregación de los valores numéricos de los indicadores de brechas, a fin de establecer con claridad el aporte de cada nivel de gobierno valor final.

Asimismo, en el marco de la adecuación de los indicadores, los Sectores deberán revisar las inversiones de los tres niveles de gobierno dentro de su responsabilidad funcional e identificar aquellas que requieren de modificación en indicadores registrados.

¹⁰ Fuente: “Guía para la elaboración de Indicadores de Políticas Nacionales y Planes Estratégicos.”