

# Evaluación de Programas e indicadores de Desempeño Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria

Marcela Guzmán S.

## Introducción

Los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales ¿a través de que instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones que mejoren la situación?. Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ya ampliamente documentado, la evaluación de las acciones de dichas instituciones enfrenta las siguientes características del sector público.

- La amplitud y ambigüedad en la definición de sus objetivos, debido en muchos casos a la larga data de las instituciones y/o a la lógica del proceso político, derivando en una alta heterogeneidad de productos y beneficiarios asociados.

- La vinculación compleja entre productos y resultados, estos últimos en muchos casos diversos, con dimensiones cualitativas difíciles de objetivar, con efectos no siempre observables en períodos de tiempo compatibles con los tiempos que imponen los procesos administrativos o las agendas políticas, y en otros casos con efectos finales no completamente controlables producto de variables externas.

- La ausencia de una relación transaccional con el beneficiario, debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con significativos subsidios que impiden una adecuada expresión de la valoración de los productos o servicios por parte de los usuarios, lo que también dificulta disponer de un indicador de resultados de gestión agregado. Contrariamente a lo que ocurre con el sector privado donde las ventas son un indicador claro de aceptación y el balance un indicador agregado de resultados.

Los problemas recién mencionado se traducen en serias dificultades para los tomadores de decisiones de asignación de los recursos públicos, en un escenario de exigencias cada vez mayores de disciplina fiscal y de responsabilidad por la calidad del gasto frente a la ciudadanía.

Chile no escapa de los problemas recién señalados ni de la necesidad de mejorar su desempeño. Por esto durante los últimos años, como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, el Gobierno ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de mejorar el análisis en el proceso de formulación del presupuesto público, y por tanto de las decisiones en materia de asignación de recursos a los diferentes programas, proyectos e instituciones. Dichos instrumentos se han perfeccionado en el tiempo, incorporando además nuevos elementos innovadores. Todos ellos enfatizan la búsqueda de resultados y transparencia en la gestión, y forman parte de un proceso gradual de cambio de práctica de la gestión pública.

---

1 Marcela Guzmán, Economista, Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

PROGRAMA DE EVALUACIÓN  
DE PROYECTOS  
GOBIERNOS

La elaboración del presupuesto 2001 dispuso de información evaluativa de un conjunto de programas. incorporó indicadores de desempeño de los servicios públicos y creo un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales. al cual postularon en un formato estandarizado las iniciativas nuevas, y las ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes.

Este documento describe los diferentes instrumentos, sus elementos conceptuales y metodológicos y vinculación con el proceso presupuestario.

## I. Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales

### 1. Puesta en Marcha y Desarrollo del Programa

#### 1.1. Objetivos y Requisitos

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos. a partir del año 1997. el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex - post de programas públicos a través del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales (PEPG). La creación de la iniciativa formó parte de un Protocolo de acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año. dejándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución. Cada año se evalúan alrededor de 20 programas públicos.

El diseño del Programa fue definido sobre la base de cinco requisitos o principios que deben cumplir las evaluaciones: que sea 1 independiente, pública, 5 oportuna, pertinente y técnicamente confiable, y 2 eficientes. 3 transparente 4 técnica

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externa al sector público. a través de paneles de expertos. con una administración del proceso también externa a la institución responsable del Programa. Las evaluaciones realizadas por paneles de expertos no sólo buscan independencia en los juicios evaluativos sino que también que sus resultados sean técnicamente confiables y pertinentes. respondiendo de esta forma a otros de los requisitos señalados.

El carácter de información pública se concreta. formalmente. a través del envío de los informes finales de cada evaluación al Congreso Nacional y a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo. estando dichos informes siempre disponibles a quien lo solicite.

El requisito de oportunidad se relaciona con la necesidad de que los resultados de las evaluaciones constituyan. efectivamente. información para el proceso de asignación de recursos.

Finalmente. el requisito de eficiencia dice relación con la necesidad de que las evaluaciones se realicen a costos razonables posibles de solventar. lo que unido a los requisitos anteriores busca que en plazos y costos razonables se obtengan juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

*MA*

## 1.2. Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos.

Teniendo en consideración los objetivos y requisitos del Programa este se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por el Banco Interamericano de Desarrollo y por otras agencias internacionales. Los focos o aspectos en que se centran las evaluaciones cubren el diseño y el desempeño/resultados de los programas (Ver anexo 1. formato de matriz de marco lógico utilizada).

La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito, y componentes, actividades y organización para responder a ellos. Lo anterior se efectúa revisando la justificación inicial del programa y como estos elementos de diagnóstico evolucionan.

La evaluación del desempeño/resultados se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia y eficiencia/ economía del programa. El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, tanto en términos de producción de bienes y servicios como de los resultados en la población objetivo, incluyendo en este concepto la dimensión de calidad del servicio medida a través de factores tales como oportunidad y accesibilidad. El concepto de eficiencia comprende la relación entre recursos y productos, centrándose en los costos unitarios de producción, uso de insumos y niveles de actividad, gastos de administración, identificación de actividades prescindibles o posibles de externalizar y grados de competencia de estos procesos, entre otros aspectos. Por su parte el concepto de economía se refiere a la capacidad del programa para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros, observándose aspectos tales como la capacidad de ejecución presupuestaria, la capacidad de recuperación de préstamos y la capacidad de generar ingresos cuando estos no interfieren con el objetivo del programa.

Sobre la base del análisis del diseño y del desempeño del programa la evaluación también incorpora una fase de identificación de aprendizajes, un juicio con relación a su continuidad considerando también la evolución del diagnóstico inicial, y recomendaciones para corregir problemas detectados y perfeccionar el programa.

## 1.3. Marco Institucional. *(Actuando) proyecto de evaluación*

El Programa cuenta con un Comité Interministerial, el que tiene por objeto asegurar que el desarrollo del Programa de Evaluación sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que conforman el comité y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo. Está conformado por un representante de los Ministerios Secretaría General de la Presidencia, Planificación y Cooperación, y Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, cartera esta última que lo preside.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de la ejecución y funcionamiento del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales. Corresponde a esta institución definir el diseño metodológico y operativo del programa, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación, la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional) y su integración al ciclo presupuestario.

#### **1.4. Participación de las Instituciones Responsables de los Programas Evaluados**

Las instituciones responsables de los programas evaluados se incorporan al proceso a través de las siguientes actividades:

- (i) Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al panel evaluador, al inicio de proceso, y proveer de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.
- (ii) Elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al panel evaluador como insumo base.
- (iii) Participar en todas aquellas reuniones que solicite el panel evaluador y la Dirección de Presupuestos para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación.
- (iv) Analizar y emitir comentarios a los resultados intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados al panel de evaluación a través del Ministerio de Hacienda.
- (v) Analizar y emitir comentarios a las recomendaciones, y a partir del año 2000 participar en el proceso de fijación de compromisos en torno al mejoramiento de los programas que se describe más adelante.

#### **1.5. Recomendaciones y Seguimiento**

Como ya se señalara la evaluación de cada programa incorpora como etapa final la presentación de un conjunto de recomendaciones, como respuesta a las debilidades o insuficiencias identificadas en el proceso de evaluación

Estas recomendaciones pueden tomar las siguientes formas.

- (i) Eliminar el programa porque ya no se justifica o justificándose sus componentes no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin
- (ii) Eliminar componentes porque ya no se justifican o justificándose no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- (iii) Modificar significativamente componentes para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para cumplir de un mejor modo el logro del propósito y fin
- (iv) Modificaciones menores de los componentes (modificación de actividades) para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para un mejor cumplimiento del logro del propósito y fin.
- (v) Agregar componentes nuevos para sustituir componentes eliminados o por incorporación de un nuevo objetivo específico (objetivo del componente) que permita de mejor forma el cumplimiento del propósito y fin.
- (vi) Independiente o complementariamente con lo anterior, introducir modificaciones en aspectos de gestión u organización con el objeto de mejorar el logro de componentes y propósito.

En la práctica, desde el punto de vista de los recursos, las recomendaciones pueden ser incorporadas en el marco de los recursos disponibles en el programa, en algunos casos sustituyendo componentes

y/o actividades. en otros con ahorros derivados de ganancia de eficiencia en la ejecución de algunos de ellos. En este caso se busca mejorar el desempeño de los recursos ya asignados al programa. Si las situaciones señaladas no son posibles considerando el funcionamiento del programa y el carácter de las recomendaciones. entonces su incorporación estará supeditada a la disponibilidad de recursos adicionales.

No obstante lo anterior. es necesario tener en cuenta que las recomendaciones también pueden ser incorporadas con recursos ya asignados a la institución o Ministerio. lo que requiere de una revisión más amplia de disponibilidades financieras y uso de recursos. análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador de un programa. Por esto la propuesta del panel no es conclusiva en esta materia. sino una propuesta inicial para su análisis.

A partir del año 2000. las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas por el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa. con el objeto de precisar como ellas serán incorporadas y su oportunidad. identificar los espacios institucionales involucrados (institución. ministerio. otras instituciones públicas): y posibles restricciones legales y de recursos<sup>2</sup>. El producto final ha sido el establecer. formalmente. compromisos de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos constituyen la base del seguimiento de los mejoramientos.

El seguimiento es una etapa que busca recoger información de cómo las recomendaciones han sido efectivamente incorporadas y como ha evolucionado el desempeño del programa. antecedentes que deben enriquecer el análisis de asignación de recursos públicos.

Atendiendo a lo anterior. el programa se ha propuesto que el seguimiento no sea una actividad burocrático- administrativa. sino que un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos.

Para estos efectos se han definido dos momentos de seguimiento. oportunos al ciclo presupuestario. El primero que comprende hasta el 31 de diciembre de cada año y el segundo junto con la presentación de la propuesta de presupuesto por parte de cada servicio. lo que ocurre en el mes de julio.

## **1.6. Integración al Ciclo Presupuestario**

El objetivo del programa con relación a la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata de más o menos recursos dependiendo de los resultados de la evaluación en el período. En algunos casos de programas con resultados insuficientes. con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuestos. es más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño. condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o en el proceso de definiciones de compromisos de mejoramiento ya descrito. De este modo. con posterioridad se podrá revisar la decisión en base al desempeño que presente el programa con las modificación introducidas. En otros casos. programas bien evaluados pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre

---

<sup>2</sup> El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999. no obstante este fue parcial y no estableció compromisos formales con las instituciones

adecuadamente las necesidades. Por estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

En la experiencia Chilena, a partir del año 2000 los resultados finales de las evaluaciones son analizados en reuniones con el Director de Presupuestos en las que participan los analistas correspondientes de la División de Control de Gestión y de los Sectores Presupuestarios de la Dirección. Tales antecedentes sirven de base en la etapa de formulación del presupuesto, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Los informes finales de las evaluaciones son enviados al Congreso Nacional en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, acompañados de los comentarios a los resultados de la evaluación por parte de las instituciones responsables de los programas. Este último documento cumple con permitir que la institución exprese formalmente sus acuerdos o discrepancias con los juicios evaluativos finales que emite el panel evaluador, en su carácter de instancia de evaluación externa. A partir del año 2000 la información también forma parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada y discutida en las subcomisiones de presupuesto. Estos anexos incluyen además indicadores de desempeño, información sobre personal y gastos efectivos de acuerdo a la misma desagregación del proyecto de presupuesto en trámite.

Finalmente, la información de seguimiento de las recomendaciones también constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario. En efecto, dicho ciclo cuenta con una etapa interna de evaluación de cada servicio, que se efectúa en forma previa y es la base para las definiciones de los marcos presupuestarios que más tarde el Ministerio de Hacienda envían a cada una de las instituciones, junto con las instrucciones para la preparación de sus propuestas de presupuesto. En esta etapa son analizados todos los antecedentes disponibles con relación a la gestión financiera y de desempeño de los servicios, entre los que se contemplan los resultados de las evaluaciones y el avance de la incorporación de recomendaciones surgidas de estas.

## **2. Balance de la Experiencia. Principales Avances**

El Programa de Evaluación tiene ya cuatro años de existencia, incluyendo el ciclo de evaluación efectuado al año 2000 se han evaluado a través de el un total de 101 programas públicos. A partir de la experiencia del equipo técnico que lo dirige, así como también sobre la base de antecedentes de diferentes procesos evaluativos del mismo programa, durante este período se han incorporado modificaciones en diferentes aspectos con el objeto de perfeccionarlo.

### **2.1. Requisitos y Principios, Ejes del Mejoramiento del Programa**

Los principios básicos del Programa se han mantenido, y han constituido ejes orientadores de las revisiones y análisis efectuados y de los cambios introducidos al Programa. Esto ha permitido el continuo desarrollo y estabilidad de su propósito.

---

3 En los años 1998 y 1999 esta información fue recogida de los Balances de Gestión Integral que cada institución debe enviar al Congreso Nacional a través del Ministerio de Hacienda.

## **2.2. Marco Institucional**

Se han diseñado arreglos institucionales (Comité Interministerial) que apoyan y se informan del proceso, redefiniéndose algunas funciones de modo de optimizar los objetivos y misiones de las instituciones involucradas

## **2.3. Generación de Competencias en Evaluación**

La constitución de los paneles de evaluación evolucionó desde una con participación de evaluadores institucionales, a otra conformada exclusivamente por consultores externos al sector público, con el objeto de resguardar la objetividad de los resultados.

Un número importante de consultores ha participado en los paneles de evaluación, desarrollándose con ello recursos profesionales especializados en programas públicos y en el proceso de evaluación. 40 panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa. Por otra parte, se ha capacitado a más de 120 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, profesionales que con posterioridad han participado en el proceso de evaluación lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables.

Lo recién señalado es una contribución al desarrollo de un capital humano especializado, el que a su vez hace posible continuar fortaleciendo la evaluación de las acciones públicas.

## **2.4. Consolidación de la Metodología**

En general la metodología es considerada apropiada, y elementos esenciales de ésta han sido incorporados en un formato estándar para la presentación a financiamiento de iniciativas nuevas, ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes.

En los sucesivos procesos de ejecución del Programa se han introducido cambios, precisando ámbitos y alcances de la evaluación. Entre estos destacan la incorporación de un capítulo de organización y gestión del programa, la ampliación del capítulo de análisis de eficiencia, y un formato especial de identificación de los aspectos presupuestarios y de costos.

Lo anterior se ha traducido en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación. No obstante las modificaciones ya incorporadas, subsisten aspectos que deben ser mejorados con el objeto de obtener siempre juicios evaluativos pertinentes y precisos, en informes claros y de lectura amigable. Entre estos se encuentran una mayor relevancia al análisis de actividades y componentes prescindibles o que pueden ser realizados a un menor costo y en general un mayor desarrollo de indicadores de eficiencia.

---

4 Profesionales de las instituciones Ministerio de Planificación, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Hacienda, todos ellos externos a las instituciones responsables de los programas evaluados.

## **2.5. Consolidación del Diseño Operativo**

Se ha mejorado el diseño operativo del programa. En particular, aspectos tales como convocatoria y selección de evaluadores, información de procedimientos del programa, capacitación y apoyos metodológicos es bien evaluada por instituciones y paneles.

## **2.6. Oportunidad de la información e Integración al Ciclo Presupuestario**

Se ha avanzado en disponer de información de los resultados de las evaluaciones en forma más oportuna, y ésta se ha incorporado en el proceso presupuestario. En efecto, en el año 2000, los resultados de las evaluaciones efectuadas en el año han sido analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en las que participaron profesionales de la Divisiones de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la institución.

Tales antecedentes se utilizaron en la etapa de formulación del presupuesto del año 2001, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Como ya se señalara, en el año 2000 la información también formó parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada y discutida en las subcomisiones de presupuesto.

## **2.7. Incorporación de un Proceso Regular de Definición de Compromisos y Seguimiento**

Las recomendaciones surgidas en las evaluaciones del año 2000 han sido analizadas por los profesionales responsables de los programas evaluados, contrapartes asignadas en cada Ministerio y Profesionales del Ministerio de Hacienda. La incorporación de este proceso ha tenido por objeto definir compromisos entre cada institución y este ministerio con relación a la incorporación de modificaciones en los programas. Tales compromisos señalan la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos.

Este trabajo constituye la base de un proceso de seguimiento más riguroso, pertinente y regular de los cambios ocurridos, con el fin de impulsar que estos se produzcan efectivamente, información que más adelante se podrá incorporar de un modo más preciso al ciclo presupuestario.

## **2.8. Incorporación del Concepto de Evaluación**

Los avances anteriores han permitido, gradualmente, socializar e incorporar el concepto de evaluación como una necesidad y práctica regular, tanto para mejorar y dar cuenta del desempeño de los programas como para hacer más transparente y pública la gestión.

### **3. Aspectos Pendientes y Soluciones**

La experiencia de estos cuatro años también muestra algunos problemas de implantación y utilización de la información no resueltos aún completamente. ellos dicen relación con:

- el diseño inicial de los programas y la disponibilidad de información.
- la oportunidad de las evaluaciones y su integración a la discusión legislativa del presupuesto público. y
- la evaluación de resultados.

Con el objeto de superar estas dificultades se han diseñado diferentes actividades y procedimientos los que se llevarán a efecto en los próximos meses.

#### **3.1. Diseño de Programas y Disponibilidad de Información para la Evaluación**

Considerando que el período de evaluación está planificado para cuatro meses. en algunos casos insuficiencias en las definiciones iniciales de los objetivos de los programas y de sus componentes debido a la ausencia de un marco lógico inicial. así como también problemas de información. han dificultado su desarrollo impidiendo concluir juicios evaluativos más precisos.

En particular. puesto que un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico del programa. como una forma de ir superando estos problemas. en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un nuevo procedimiento para los casos de programas nuevos. reformulaciones o ampliaciones sustantivas. En dicha oportunidad se exigió que las iniciativas fuesen presentadas en un formato estándar. el que incluye un conjunto de antecedentes básicos de los programas que corresponden. en su mayoría. al formato del marco lógico utilizado en el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales.

Para reforzar este trabajo se ha considerado necesario que los programas seleccionados e incorporados en el Proyecto de Ley de Presupuestos perfeccionen su presentación. asegurándose con ello que desde su inicio la ejecución de los programas cuente con un ordenamiento e información básica que facilite conocer su desempeño futuro.

Las instituciones deberán presentar al Ministerio de Hacienda. antes de desembolsar recursos del año 2001. ficha completa con la presentación de sus programas en formato de marco lógico. revisada por el Ministerio de Planificación.

#### **3.2. Oportunidad e Integración a la Discusión Legislativa**

No obstante haber avanzado en la oportunidad de la información. el calendario de actividades del ciclo de evaluación puede adecuarse aún mejor al ciclo presupuestario. de modo de disponer con más antelación de los resultados de las evaluaciones y recomendaciones para su análisis. En esta línea el proceso del año 2001 adelantará su calendario.

Además. a partir del año 2001. con el objeto de mejorar los procedimientos para la discusión presupuestaria. se contará con una instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que antecederá a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Dicha instancia consistirá en un análisis. por parte de las subcomisiones de la Comisión Especial de Presupuestos del Congreso. de

los antecedentes sobre el uso y rendimiento de los recursos presupuestarios en el período anterior. Hacia esta instancia pre-presupuestaria se canalizará, entre otros antecedentes de carácter evaluativos, los resultados de las evaluaciones efectuadas y los informes de seguimiento de los compromisos institucionales.

### **3.3 Impacto de los Programas Públicos**

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, los juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas en los beneficiarios son muchas veces no conclusivos

Se ha considerado necesario introducir una nueva línea incorporando evaluaciones de impacto, las que con la utilización de instrumentos y metodologías más rigurosas de recolección y análisis de información analicen el desempeño de programas en que sea prioritario efectuar este tipo de evaluación. En el año 2001 se efectuarán 2 evaluaciones de impacto.

## **II. Presentación de Programas Nuevos y/o Ampliaciones o Reformulaciones Sustantivas**

### **1. Puesta en Marcha y Desarrollo Descripción**

#### **1.1 Objetivos y Requisitos**

Con el objeto de maximizar el impacto de los recursos asignados a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas y avanzar en el diseño de programas y disponibilidad de información para la evaluación, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento que difiere en aspectos importantes del sistema aplicado en años anteriores. En efecto, las instituciones iniciaron su proceso interno de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial y gastos comprometidos por las políticas actualmente vigentes (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc). Programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes no son incorporados en este marco. Tales iniciativas debieron postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales creado para estos fines.

La postulación de iniciativas al Fondo se efectuó en un formato estándar, el que incluyó un conjunto de antecedentes relevantes, básicos, señalando la necesidad y pertinencia de la iniciativa. Entre dichos antecedentes destacan la justificación, objetivos, resultados esperados, componentes y costos de los proyectos, programas o líneas de acción. Tales antecedentes fueron la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.

#### **1.2. Focos y Elementos Metodológicos**

Los conceptos incorporados en la presentación corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico. Así, la institución elaboró su presentación para los programas

---

<sup>5</sup> En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

propuestos. la que junto con información complementaria fue presentada en un ficha de identificación. la que incluye la matriz de marco lógico (ver anexo 1). Para la elaboración de la presentación el Servicio pudo recurrir a los profesionales de la institución capacitados en dicha metodología y/o solicitar la asistencia técnica al Ministerio de Planificación. encargado de apoyar a los Servicios en la formulación y presentación de los programas antes señalados.

### **1.3 Marco Institucional**

La presentación de programas se efectúa en el marco de las instrucciones para la formulación del presupuesto cuya institución responsable es el Ministerio de Hacienda. La selección definitiva de los programas a ser financiados por el fondo es efectuada en reuniones con el Presidente de la República con motivo de la presentación del presupuesto y los programas seleccionados y aprobados en el Congreso pasan a formar parte de la Ley de Presupuestos.

### **1.4 Participación de las Instituciones**

Las instituciones participan directamente. puesto que la presentación de sus programas debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria. Dicha presentación es analizada en el Ministerio de Hacienda considerando los elementos técnicos señalados.

## **2. Balance de la Experiencia. Principales Dificultades y Soluciones**

En este primer año de implementación destaca el cumplimiento de las instituciones a las instrucciones de presentación en formato estándar. homogeneizando estas presentaciones y mejorando la información de las iniciativas para su análisis y selección. Esta respuesta es consistente con muchas opiniones de directivos señalando la mayor rigurosidad técnica asociada. tanto a la formulación como al análisis de las alternativas.

No obstante. los conceptos ordenadores de la presentación. en especial aquellos relativos al marco lógico. requirieron de mayores explicaciones para su correcta comprensión y utilización en las Instituciones. Las debilidades mas frecuentes se observaron en la identificación de aspectos específicos que justificaban una ampliación o modificación de la iniciativa en relación al programa existente y sus resultados: descripción de componentes y presentación de antecedentes o indicadores para evaluar sus logros.

El tiempo de que se dispuso. unido a problemas de información y coordinación en las instituciones. hizo que en muchos casos no se recurriera a los profesionales con experiencia en la metodología o al Ministerio de Planificación encargado de dar asistencia técnica en este proceso.

Habiéndose cumplido el primer objetivo de esta innovación al facilitar el análisis de las iniciativas y su selección para financiamiento al Fondo Concursable. se hace necesario que las instituciones perfeccionen su presentación. con el objeto de que la ejecución de los programa cuente con el ordenamiento de objetivos e identificación de la información que facilite su gestión y evaluación de su desempeño futuro. lo que permitirá además ir superando problemas detectados en el procesos de evaluación de programas que realiza esta.

Con este objeto las instituciones con programas seleccionados e incorporados en la Ley de Presupuestos 2001 deberán presentar al Ministerio de Hacienda ficha completa con la presentación del programa. Dicho procedimiento será requisito para dar inicio a la ejecución presupuestaria de los programas.

### **III. Indicadores de Desempeño**

#### **1. Puesta en Marcha y Desarrollo de los Indicadores de Desempeño**

##### **1.1 Objetivos y Requisitos**

La incorporación de indicadores y metas desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000<sup>6</sup>, hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. Los indicadores de desempeño fueron reincorporados en el proceso de formulación del presupuesto 2001, reafirmando su objetivo original<sup>7</sup>.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos o servicios generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, o por sí misma se puede comparar con otra similar de períodos anteriores.

El resultado de los indicadores permite inferir directa o indirectamente una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o servicios que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, tomar en cuenta situaciones extremas, requerir de información a costos razonables, confiables, públicos, simples y comprensivos.

Los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar.

El presupuesto correspondiente al año 2001 incorpora indicadores de desempeño para un total de 149 servicios públicos presentando 275 indicadores. Los indicadores elaborados cubren

---

<sup>6</sup> En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (ley N°19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario a los funcionarios. La exigencia de los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. El programa, que cubre a la mayoría de las instituciones públicas, fue reformulado en el año 2000

<sup>7</sup> Se exceptúan aquellos servicios cuya misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios, por la dificultad de asociar indicadores de desempeño.

principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente miden el ámbito de eficacia de productos o servicios institucionales ( ver anexo 2).

La continuidad de esta línea de trabajo, entendiéndola como un proceso, permitirá en los próximos años contar con más y mejores indicadores, lo que crecientemente enriquecerá la evaluación de desempeño de las instituciones, fortalecerá el compromiso por el logro de resultados contribuyendo a la transparencia y a una mejor calidad del gasto

## **1.2 Focos de los Indicadores de Desempeño y Elementos Metodológicos**

Las dimensiones o focos de la gestión de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de un indicador son su eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. A continuación se describen cada uno de estos conceptos:

(a) **Eficacia.** Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de la institución. Así, servicios que producen un conjunto definido de prestaciones, orientadas a una población acotada, pueden generar medidas de eficacia tales como cobertura de los programas, aceptabilidad de la prestación, grado de satisfacción de los usuarios, tiempo de tramitación de los beneficios, etc.

(b) **Eficiencia.** Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. En otros términos, se refiere a la ejecución de las acciones, beneficios o prestaciones del servicio utilizando el mínimo de recursos posibles.

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física relacionando el nivel de actividad, expresado como número o cantidad de acciones, beneficios o prestaciones otorgadas, con el nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, etc.).

Otro tipo de indicadores de eficiencia es el que relaciona volúmenes de bienes y servicios o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos incurridos por la institución.

(c) **Economía.** Este concepto se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos de su misión institucional.

En el marco de la misión institucional, la administración de recursos exige siempre el máximo de disciplina y cuidado en el manejo de la caja, del presupuesto, de la preservación del patrimonio y de la capacidad de generar ingresos.

Algunos indicadores de economía de una institución pueden ser su capacidad de autofinanciamiento, la eficacia en la ejecución de su presupuesto o su nivel de recuperación de préstamos.

d) Calidad del Servicio. La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Son elementos de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

Un modo directo de medir estos conceptos es a través de encuestas periódicas a los usuarios. Una manera indirecta de conocer su grado de satisfacción con el producto es el resultado de procesar la información recibida a través de libros o buzones de reclamos u otros instrumentos.

Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta ante cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

La fórmula de cálculo del indicador es la expresión matemática que permite cuantificar el nivel o magnitud que alcanza el indicador en un cierto período de tiempo (anual, semestral, etc.), considerando variables que se relacionan adecuadamente para este efecto.

En la experiencia Chilena, la presentación de los indicadores se efectúa acompañada de la definición de la misión, productos y servicios claves y objetivos estratégicos de cada una de las instituciones. Para cada uno de los indicadores la presentación identifica el producto o servicio clave al que se vincula y el valor efectivo del indicador en año recién pasados. La primera información permite analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones<sup>8</sup>, mientras que la segunda, que consiste en información histórica, permite analizar la consistencia de la meta comprometido con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente (ver anexo 2).

### **1.3 Marco Institucional**

La elaboración de indicadores y metas de desempeño constituye parte de los anexos con información que acompaña a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional. La institución responsable de tal presentación es la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, como institución responsable de dicha iniciativa legislativa.

### **1.4 Participación de las Instituciones**

Las instituciones participan del proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño directamente, puesto que la presentación de estos debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria. Dicha presentación es analizada en el Ministerio de Hacienda considerando dos aspectos fundamentales: las exigencias y requisitos técnicos de su formulación, y consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados. Las observaciones efectuadas son trabajadas con las instituciones para su incorporación.

---

<sup>8</sup> Las definiciones estratégicas son presentadas por los servicios, pudiendo provenir de procesos de planificación estratégica formulados con anterioridad por la institución o bien de otros procesos de planificación, análisis o documentos elaborados por el servicio.

## **1.5 Seguimiento**

En el período 1994-1997 el cumplimiento de las metas de desempeño comprometidas en los indicadores fue informado al Ministerio de Hacienda por cada uno de los servicios en el período de formulación del presupuesto del año siguiente, efectuándose un análisis conjunto de los resultados. Los informes de cumplimiento en cada año fueron enviados al Congreso Nacional.

Las metas comprometidas para el año 2001 y en los futuros procesos se informarán y revisarán en los mismos momentos definidos para el seguimiento de los compromisos establecidos con motivo de las evaluaciones de programas: en el Balance de Gestión Integral y en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año.

## **1.6 Integración al Ciclo Presupuestario**

Cabe señalar que el objetivo de los indicadores de desempeño en relación con la asignación de recursos, al igual que la evaluación de programas, no necesariamente implica una relación inmediata y directa de más o menos recursos dependiendo de sus resultados. Los argumentos descritos con respecto de los resultados de las evaluaciones de programas y su integración al ciclo presupuestario son también válidos en el caso de los indicadores de desempeño (ver punto I.1.6.). Además, estos últimos difícilmente podrán dar cuenta en forma integral del desempeño institucional, requiriéndose de otros antecedentes complementarios para esto, lo que aconseja su uso con prudencia.

La etapa de análisis y formulación de indicadores y metas se realiza considerando las asignaciones de recursos que contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos en cada caso. Por otra parte, los resultados de los indicadores y por tanto el cumplimiento de las metas constituye información para el próximo período presupuestario. Al igual que en la experiencia de la etapa 1994-1998 esta información será analizada en el Ministerio de Hacienda, en conjunto con otros antecedentes disponibles, para ser utilizada en los análisis en la formulación del presupuesto.

Como ya se señalara las metas y grado de cumplimiento de los indicadores se envían al Congreso Nacional como parte de los anexos de información que acompañan la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos (ver anexo 3).

## **2. Balance de la Experiencia y Principales Avances**

### **2.1 Procesos de Formulación de Indicadores**

No obstante que los indicadores de desempeño no eran un concepto nuevo, en la experiencia más reciente del presupuesto 2001 las presentaciones iniciales fueron insuficientes, concentrándose en indicadores de procesos más que resultados. Estas presentaciones fueron revisadas en el Ministerio de Hacienda y mejoradas en un trabajo conjunto con las instituciones, corrigiéndose aspectos de formulación y de definición de metas de modo de cumplir con los requisitos técnicos de estas mediciones.

No obstante los esfuerzos realizados, en algunos casos no se logró disponer de un conjunto de indicadores de desempeño de los productos y servicios claves de la institución. Las principales

razones que explican lo anterior son el no contar con los necesarios y adecuados registros de información, y el breve tiempo de que se dispuso para su elaboración dentro del ciclo presupuestario.

Sin embargo, la experiencia permitió crear espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones, lo que junto con los indicadores ya definidos constituyen elementos básicos para trabajos futuros. De igual modo el proceso de revisión generó articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de instituciones, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna de las instituciones y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

## **2.2 Seguimiento**

En la experiencia del período 1994-1998, aún cuando se basó en la autoexigencia y honestidad de los servicios públicos quedando márgenes para la manipulación de la información o explicaciones del no cumplimiento aduciendo a elementos técnicos de difícil verificación, un número no menor de servicios informaron de metas no cumplidas.

Para el proceso de seguimiento de los indicadores 2001, estando ya definidos los momentos en que se efectuará, actualmente se están identificando los medios de verificación con que se constatará el grado de cumplimiento de las metas comprometida, avanzando hacia un proceso de seguimiento más riguroso.

Cabe señalar que el proceso de revisión señalado no está contemplado como una auditoría a las bases de datos de los servicios. No obstante, se está considerando delegar esta línea de verificación, al menos de un modo aleatorio, en los procesos de auditoría interna con que cuenta cada servicio como parte del Sistema de Auditoría Interna que implementó el Gobierno a partir del año 1997.

## **2.3 Integración al Ciclo Presupuestario**

En el presupuesto del año 2001, a pesar de la discontinuidad de esta línea de trabajo, el número de institución que participaron en la elaboración de indicadores fue mayor que en todos los años anteriores, permitiendo disponer de un conjunto no menor de metas y compromisos de desempeño compatibles con los recursos asignados. La información del grado de cumplimiento de los indicadores será utilizada en la formulación del presupuesto 2002.

## **3. Aspectos Pendientes y Soluciones**

### **3.1. Formulación, Socialización e Internalización en las Instituciones**

A futuro, más que un aumento significativo del número de indicadores por parte de las instituciones se requiere un esfuerzo por medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales de las instituciones.

Por otra parte, aún es insuficiente la socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión en las instituciones. En general, son elaborados por un grupo reducido

de profesionales no socializándose debidamente en todos aquellos funcionarios de los cuales depende su resultado.

Para avanzar en la solución a estas insuficiencias, el proceso de trabajo instalado se debe profundizar con un trabajo más cercano con cada institución. Además este trabajo se verá reforzado con el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión que contempla el instrumento Programas de Mejoramiento de la Gestión que cubre a las instituciones públicas<sup>9</sup>. Este sistema incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos y servicios y los desarrollos de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información.

### **3.2. Seguimiento**

Considerando la crucial importancia del seguimiento, además de la identificación de los medios de verificación y de establecer momentos en los que se debe presentar el cumplimiento de los compromisos, se está estudiando delegar la realización de auditorías a las bases de datos de los servicios, al menos de un modo aleatorio, en los procesos de auditoría interna que se efectúan en cada servicio como parte del Sistema de Auditoría Interna que implementó el Gobierno a partir del año 1997.

### **3.3 Integración al Ciclo Presupuestario**

A partir del año 2001, habiéndose retomado la incorporación de indicadores y metas de desempeño en el presupuesto, el cumplimiento de las metas comprometidas también constituirá información a ser utilizada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. En efecto, como ya se señalará dicho ciclo cuenta con una etapa interna de evaluación de cada servicio donde se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de los servicios, entre los que se incorporarán los resultados de los indicadores (ver punto I.1.6).

Además, para una mejor inserción en la discusión del presupuesto, antecedentes de resultados de los indicadores también serán incorporados en la recién creada instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria en el Congreso Nacional (ver punto I.3.2).

---

<sup>9</sup> Los Programas de Mejoramiento de la Gestión reformulados en el año 2000 comprenden un conjunto de sistemas de gestión cuyas etapas de desarrollo están tipificadas y constituyen metas de gestión. El cumplimiento por parte de los servicios de la etapa comprometida como objetivo de gestión está asociado a un incentivo monetario, de carácter institucional, para los funcionarios.



**ANEXO 1**  
**Matriz de Marco Lógico**

A continuación se presenta matriz de Marco Lógico que se utiliza en el Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales y en la presentación de iniciativas al Fondo Concursable

.MATRIZ DE MARCO LÓGICO			
Programa:			
Servicio:			
1 Enunciado Del Objetivo	2 Indicadores/Información (* )	3 Medios de Verificación (* )	4 Supuestos (* )
FIN:			
PROPÓSITO:			
COMPONENTES:			
ACTIVIDADES:			

## ANEXO 2

### INDICADORES DE DESEMPEÑO 2001 - RESUMEN GENERAL

<b>FUNCIONES</b>	<b>Eficacia</b>	<b>Eficiencia</b>	<b>Economía</b>	<b>Total</b>
<i>Funciones Generales</i>	42	2	9	53
<i>Funciones Sociales</i>	72	14	27	113
<i>Funciones Económicas</i>	86	8	15	109
<b>TOTAL INDICADORES DE DESEMPEÑO</b>	<b>200</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>275</b>



