

2267



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

**Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por
Resultados.
La Experiencia Chilena**

División de Control de Gestión
Santiago, Octubre 2002



SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN Y PRESUPUESTOS POR RESULTADOS . LA EXPERIENCIA CHILENA

INDICE

| | |
|---|----|
| I. Introducción..... | 3 |
| II. Indicadores de Desempeño..... | 6 |
| 1. Puesta en Marcha y Desarrollo de los Indicadores de Desempeño..... | 6 |
| 1.1 Objetivos y Requisitos..... | 6 |
| 1.2 Focos de los Indicadores de Desempeño y Elementos Metodológicos..... | 7 |
| 1.2.1 Dimensiones o Focos del desempeño..... | 7 |
| 1.2.2 Consideraciones Metodológicas para la Elaboración de Indicadores..... | 9 |
| 1.2.3 Presentación de Indicadores en el Presupuesto..... | 11 |
| 1.3 Marco Institucional y Actores Involucrados..... | 11 |
| 1.4 Seguimiento..... | 12 |
| 1.5 Integración al Ciclo Presupuestario..... | 13 |
| 1.6. Diseño Operativo..... | 15 |
| 2. Balance de la Experiencia. Principales Avances..... | 16 |
| 2.1 Sistematicidad de la Experiencia..... | 16 |
| 2.2 Efectividad..... | 17 |
| 2.2.1. Formulación 2001, 2002 y 2003..... | 17 |
| 2.2.2. Resultados 2001..... | 19 |
| 2.3 Desarrollo Institucional..... | 20 |
| 2.4 Calidad..... | 20 |
| 2.4.1 Consolidación Metodológica..... | 20 |
| 2.4.2 Generación de Competencias..... | 21 |
| 2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones..... | 22 |
| 2.5.1 Calidad de los Indicadores..... | 22 |
| 2.5.2 Integración al Ciclo Presupuestario..... | 23 |
| 2.5.3 Seguimiento..... | 24 |
| 3. Aspectos Pendientes y Soluciones..... | 24 |
| 3.1. Formulación, Disponibilidad de Información e Internalización..... | 24 |
| 3.2. Seguimiento..... | 26 |
| 3.3 Integración al Ciclo Presupuestario..... | 26 |
| III. Evaluación de Programas..... | 27 |
| 1. Puesta en Marcha y Desarrollo..... | 27 |
| 1.1. Objetivos y Requisitos..... | 27 |
| 1.2. Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos..... | 28 |
| 1.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales..... | 28 |
| 1.2.2. Evaluaciones de Impacto..... | 30 |
| 1.2.2.1. Evaluación en Profundidad..... | 31 |
| 1.2.2.2. Módulo de Impacto..... | 31 |
| 1.3. Marco Institucional y Actores Involucrados..... | 32 |
| 1.4. Recomendaciones y Seguimiento..... | 33 |

| | |
|--|--------|
| 1.5. Diseño Operativo | 34 |
| 1.6. Integración al Ciclo Presupuestario | 36 |
| 2. Balance de la Experiencia. Principales Avances | 38 |
| 2.1. Sistematicidad de la Experiencia | 38 |
| 2.2. Efectividad | 38 |
| 2.3 Desarrollo Institucional | 39 |
| 2.4 Calidad | 39 |
| 2.4.1 Consolidación de la Metodología | 39 |
| 2.4.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales | 39 |
| 2.4.1.2. Evaluaciones de Impacto | 40 |
| 2.4.2 Generación de Competencias en Evaluación | 40 |
| 2.5 Retroalimentación a la Toma de Decisiones | 41 |
| 2.5.1 Calidad de las Recomendaciones | 41 |
| 2.5.2 Oportunidad de la Información e Integración al Ciclo Presupuestario | 43 |
| 2.5.3 Incorporación de un Proceso Regular de Definición de Compromisos | 44 |
| 2.5.4 Diseño de Programas y Disponibilidad de Información para la Evaluación ... | 44 |
| 3. Aspectos Pendientes y Soluciones | 45 |
| 3.1. Diseño de Programas y Disponibilidad de Información para la Evaluación | 45 |
| 3.2. Mediciones de Indicadores de Desempeño | 45 |
| 3.3. Integración a la Discusión Legislativa | 45 |
| IV. Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales. Presentación de Programas Nuevos y/o Ampliaciones o Reformulaciones Sustantivas | 46 |
| 1. Puesta en Marcha y Desarrollo | 46 |
| 1.1 Objetivos y Requisitos | 46 |
| 1.2. Focos y Elementos Metodológicos | 47 |
| 1.3 Marco Institucional y Actores Involucrados | 47 |
| 1.4 Seguimiento | 47 |
| 1.5 Diseño Operativo | 48 |
| 1.6. Integración al Ciclo Presupuestario | 48 |
| 2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Resultados | 49 |
| 2.2 Efectividad | 50 |
| 2.3. Desarrollo Institucional | 50 |
| 2.4. Calidad | 50 |
| 2.4.1 Consolidación Metodológica | 50 |
| 2.4.2 Generación de Competencias en Diseño y Monitoreo de Programas | 51 |
| 2.5. Integración al Ciclo Presupuestario | 51 |
| 3. Aspectos Pendientes y Soluciones | 52 |
| VI. BIBLIOGRAFÍA | 53 |

Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados*

Marcela Guzmán S.**

I. 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 qué 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 documentado¹, 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 mencionados 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. Esto ha traído como consecuencia, en los últimos años, un gran auge de los desarrollos teóricos y prácticos en relación a la evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria o presupuesto por resultados².

* El presente documento sistematiza y actualiza la experiencia Chilena en la aplicación de instrumentos de Control de Gestión en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Deseo agradecer el aporte de los profesionales de la División de Control de Gestión, especialmente a Luna Israel, Heidi Berner y María Teresa Hamuy. Además deseo agradecer los comentarios de Mario Marcel, Director de la Institución.

** Economista, Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

¹ Para mayores antecedentes ver Marcel (1999) y Mayne, J. y Zapico-Goñi (2000).

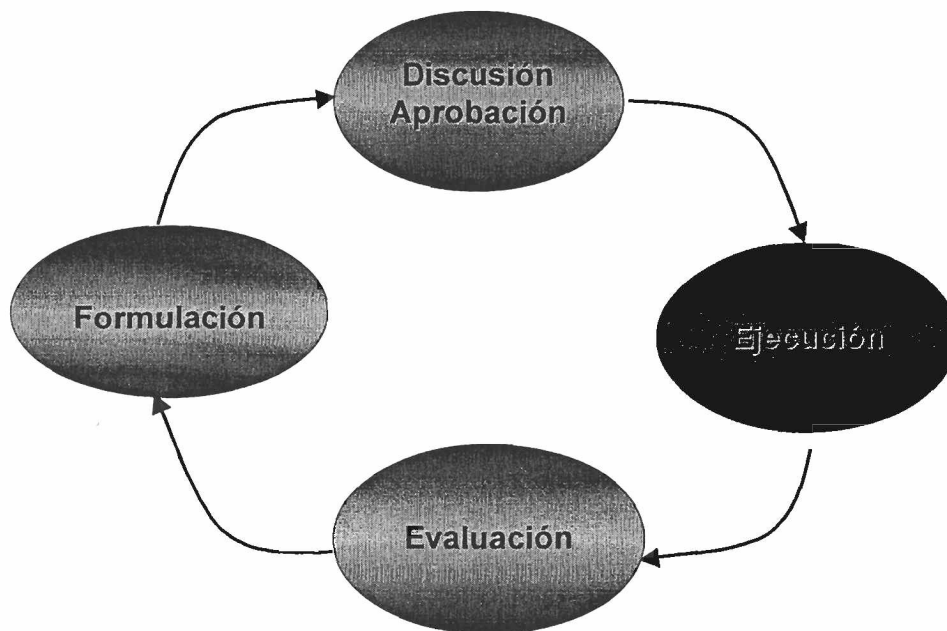
² Para mayores antecedentes ver OECD (2001a), OECD (2001b), Banco Mundial (1998), World Bank y Mayne, J. y Zapico-Goñi (2000).

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 Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, y por tanto de las decisiones en materia de asignación de recursos a los diferentes programas, proyectos e instituciones (ver figura N°1). Dichos instrumentos se han perfeccionado en el tiempo, incorporando además elementos innovadores. Todos ellos enfatizan la búsqueda de resultados, compromisos y transparencia en la gestión, y forman parte de un proceso gradual de cambio de práctica de la gestión pública.

En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda dio un nuevo impulso en estas materias conformando un sistema de control de gestión. El objetivo de este sistema es aumentar la transparencia y eficiencia de la asignación de los recursos públicos y mejorar los procedimientos para la elaboración y discusión presupuestaria, propiciando también una mejor gestión de las instituciones. Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados. Dicho modelo retroalimenta el ciclo de toma de decisiones como se gráfica en la Figura 1.

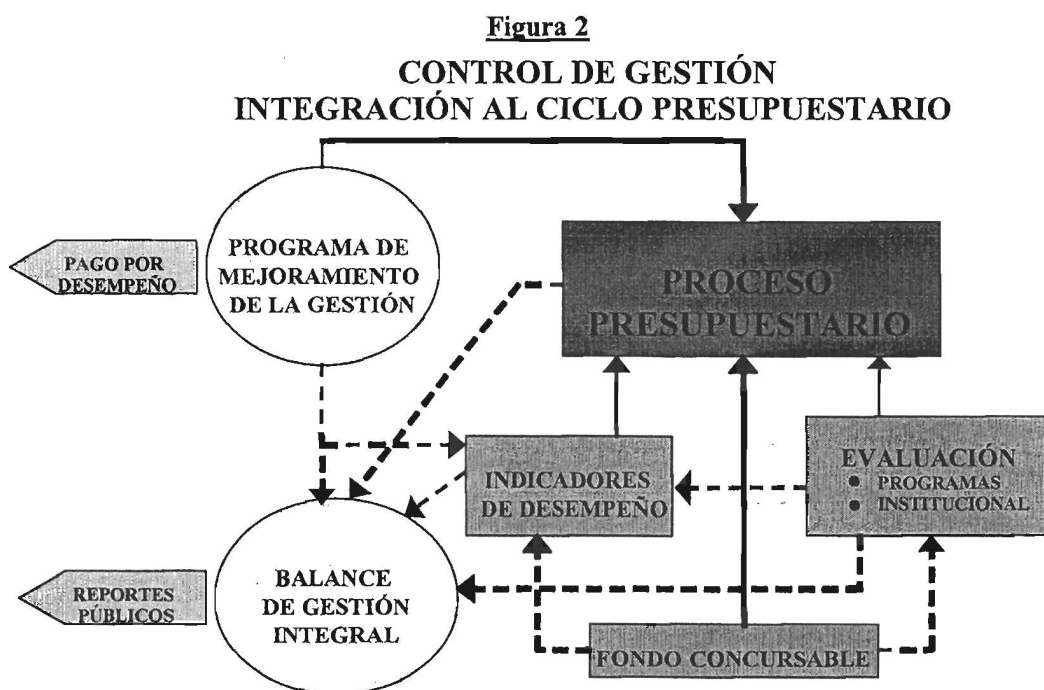
Figura N° 1

PRESUPUESTO POR RESULTADOS



El sistema de control de gestión comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (Comprehensiva del Gasto); fondo concursable para el financiamiento de programas e inversiones públicas; programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios³, y balance de gestión integral (BGI).

Cabe destacar que los instrumentos desarrollados, además de estar todos ellos integrados al proceso presupuestario generan una sinergia derivada de los elementos conceptuales de sus diseños y de los procedimientos que ordenan su implementación. Al respecto se ha resguardado la consistencia metodológica, y se ha enfatizado su reforzamiento y retroalimentación como se observa en la Figura 2.



Una característica de la conformación de este sistema es su desarrollo gradual. Actualmente se cuenta con información evaluativa de un conjunto de programas y de indicadores de desempeño de los Servicios Públicos, instrumentos cuyo desarrollo se inició en los años 1994 y 1997, respectivamente. Estos últimos fueron discontinuados y reincorporados al proceso presupuestario correspondiente al año 2001. En ese año también se incorporó el desarrollo de evaluaciones de impacto de programas, cuya información ya está siendo utilizada. A partir del proceso presupuestario 2001, se cuenta con un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable), al cual postulan cada año, en un formato estandarizado, las iniciativas nuevas y las ampliaciones o

3 Mayores detalles de este instrumentos ver documento " Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), Julio 2002", disponibles en sitio web de la DIPRES: WWW.dipres.cl, Control de Gestión, Publicaciones.

reformulaciones sustantivas de programas existentes. En el año 2002 se incorporó una modalidad de evaluación de desempeño institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto. También se estableció una nueva instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que precede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso Nacional, la que se ha efectuado en los años 2001 y 2002. Además, en el año 2001 se reformularon los PMG cuya primera versión correspondió al año 1998. A fines del año 2001 se dio un nuevo impulso a la elaboración de balances institucionales a través de los Balances de Gestión Integral (BGI) creados el año 1997, cuya información también esta siendo utilizada en la preparación del presupuesto.

En este documento se describen los instrumentos señalados, presentando los principales elementos que han caracterizado sus desarrollos, destacando los elementos conceptuales y metodológicos centrales, su vinculación con el ciclo presupuestario y los principales avances, aprendizajes y resultados de este proceso iniciado hace ya ocho años.

II. 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 de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994⁴, 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 1999-2000⁵, hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. A partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados a dicho proceso, reafirmando su objetivo original⁶.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes 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, la que comparada con

⁴ La iniciativa de incorporar indicadores de desempeño en el presupuesto tiene su base en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos llevado a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 1993, y en el que participaron cinco instituciones. El producto final de este plan era obtener indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución.

⁵ 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 para los funcionarios. La exigencia en los compromisos de los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. Los programas, que cubren a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000 (ver recuadro N°5).

⁶ Se exceptúan algunos Servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos (bienes o servicios) a usuarios resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores.

períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, así el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos (bienes 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, requerir de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter pública.

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.

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

1.2 Focos de los Indicadores de Desempeño y Elementos Metodológicos

1.2.1 Dimensiones o Focos del desempeño

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.

b) Eficiencia. Describe la relación entre dos magnitudes: la producción física de un producto (bien o servicio) y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. 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/o servicios o recursos involucrados en su producción, con los gastos administrativos, gastos totales 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 atributos de los productos (bienes o servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

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.

Ejemplos de indicadores para cada dimensión descrita se presentan en el siguiente recuadro.

Recuadro N° 1
Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Dimensión

A. EFICACIA

1. Porcentaje de cambio en el ingreso predial por agricultor-PRODECOP IV Región con respecto a un año base ⁷. (Instituto de Desarrollo Agropecuario)
2. Cobertura de vacunación anti-influenza población de adultos mayores de 65 años. (Subsecretaría de Salud)
3. Promedio de niños(as) vigentes⁸ en los centros de internado en programas de protección. (Servicio Nacional de Menores)
4. Tasa de egreso de enseñanza media de alumnos beneficiarios del programa residencia familiar estudiantil. (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas)

B. EFICIENCIA

1. Promedio anual de solicitudes en el área de Marcas y Patentes resueltas por funcionario. (Subsecretaría de Economía)
2. Tasa de variación en U.F. del consumo básico por interno. (Gendarmería de Chile)
3. Promedio mensual de visitas inspectivas por fiscalizador. (Subsecretaría de Transportes)
4. Promedio de Fiscalizaciones por Fiscalizador (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)

C. ECONOMÍA

1. Porcentaje de ingresos por ventas y concesiones en relación al gasto total. (Bienes Nacionales)
2. Porcentaje de ingresos propios generados. (Instituto Nacional de Estadística)
3. Porcentaje de recursos aportados por terceros (Comisión Nacional del Medio Ambiente)
4. Porcentaje de Cobranza (Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN)

D. CALIDAD DEL SERVICIO

1. Porcentaje de usuarios que evalúan con nota superior o igual a 5,5 la calidad del programa de alimentación escolar. (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas)
2. Tiempo promedio de tramitación de solicitudes de extracción. (Servicio Nacional de Pesca)
3. Tiempo promedio de entrega de viviendas (Servicio de Vivienda y Urbanización)
4. Tiempo promedio de solicitudes de bonificación (Corporación Nacional Forestal, CONAF)

1.2.2 Consideraciones Metodológicas para la Elaboración de Indicadores

En el marco de los requisitos definidos para la elaboración de indicadores de desempeño y con el objeto de optimizar dicho proceso y orientar las acciones necesarias para avanzar en las mediciones, la identificación y elaboración de indicadores considera los aspectos y elementos que se señalan a continuación:

⁷ El Ingreso Predial del agricultor lo constituye la producción total por el precio de venta. A su vez la producción total está constituida por la producción vegetal (frutales, hortalizas, forraje, etc.), producción animal (cabras, vacunos, etc.) y otros productos (leche, queso, lana, frutos secos, conservas, etc.).

⁸ Este indicador considera los niños vigentes en los centros internados en programas de rehabilitación. Para este indicador la disminución promedio de niños (as) en cada internado, significa una mejoría en la atención personalizada.

(i) Temporalidad. La identificación de los indicadores de desempeño deben considerar el momento en que los diferentes resultados deberían ocurrir, y por tanto comenzar a medirse, dependiendo de la naturaleza de los objetivos (procesos/productos/resultados).

Esto es particularmente importante en el caso de productos (bienes o servicios) cuyos resultados son de mediano y largo plazo en relación a los años de su implementación, y por tanto, si bien es posible identificar indicadores éstos no podrán ser medidos en lo inmediato. No obstante, su identificación orientará la definición de los procesos y desarrollos necesarios para obtener la información para las mediciones, cuando sea técnicamente recomendable realizarlas.

(ii) Fuentes de información. Una vez identificado el ámbito en el que se debe elaborar indicadores es necesario también tener presente cual debería ser la forma de obtención de la información para efectuar las mediciones. En muchas oportunidades la información requerida para las mediciones constituye información que, razonablemente, debe formar parte de los procesos regulares de gestión de los programas o iniciativas, y por tanto obtenerse a través de instrumentos de recolección de información que formen parte de las actividades del programa, ya sea a nivel censal o muestral, recogidos como estadísticas del programa, a través de encuestas, pautas de observación, etc., dependiendo del aspecto a medir. En estos casos las fuentes de obtención de información son identificables, aunque no estén disponibles, y por tanto deben ser diseñadas o rediseñadas con el objeto de obtener las mediciones. Asimismo, las mediciones pueden tener una mayor frecuencia (periodo de medición anual, semestral, trimestral, etc.).

En otras oportunidades el ámbito de la medición es más complejo, requiriéndose por lo tanto de procesos también complejos y costosos de recolección y procesamiento de la información a través de la aplicación de metodologías específicas, para lo cual deben efectuarse estudios o evaluaciones. Si este es el caso quizás las mediciones no podrán obtenerse a través de procesos regulares de obtención de información, afectando también la periodicidad de medición de los indicadores. En estos casos es altamente recomendable identificar el o los momentos más oportunos para efectuar las mediciones, atendiendo a lo señalado anteriormente en el punto de temporalidad.

Finalmente, en situaciones quizás excepcionales, pudiera ocurrir que no exista una metodología que mida razonablemente los efectos de un programa o componente, o bien ésta sea lo suficientemente costosa de manera que no sea recomendable su utilización en comparación con el monto del programa y/o los vacíos de información que pretende llenar (los beneficios de obtenerla).

Teniendo en consideración los elementos anteriores, una propuesta de elaboración de indicadores debe permitir disponer de indicadores factibles de medir, en momentos adecuados y por tanto, de los beneficios esperados, y con una periodicidad que equilibre adecuadamente las necesidades de información con los recursos (técnicos y financieros).

1.2.3 Presentación de Indicadores en el Presupuesto

La presentación de los indicadores y sus metas anuales se efectúa identificando, para cada indicador, el producto institucional (bien o servicio), la fórmula de cálculo, el valor efectivo del indicador en años recién pasados, la asignación o asignaciones presupuestarias⁹ con que se vincula y los medios de verificación como se muestra en el siguiente recuadro.

Recuadro N° 2
Formulario Indicadores de Desempeño

| MINISTERIO SERVICIO PROGRAMA | | | PARTIDA | | CAPTULO | | PROGRAMA | | |
|------------------------------------|--|------------------------|--------------------|-----------------|---------|------|------------|------|---------------------------------------|
| | Producto estratégico o relevante al que se vincula (bien y/o servicio) | Indicador de Desempeño | Fórmula de cálculo | Datos Efectivos | | | Estimación | Meta | Programa /Subtítulo Ítem / Asignación |
| | | | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | | |
| | <i>Eficacia</i> | | | | | | | | |
| | <i>Eficiencia</i> | | | | | | | | |
| | <i>Calidad</i> | | | | | | | | |
| | <i>Economía</i> | | | | | | | | |

La primera columna de información permite analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones¹⁰. 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.), de acuerdo a los valores de las variables correspondientes. La información histórica consiste en el valor efectivo del indicador en años recientes y permite analizar la consistencia de la meta comprometida con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente. Por su parte, la identificación de asignaciones presupuestarias¹¹ tiene por objeto facilitar el análisis de la relación resultados-recursos, además de permitir aproximarse a dimensionar aquella parte del presupuesto que esta dando cuenta de su desempeño a través de este instrumento.

1.3 Marco Institucional y Actores Involucrados

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

⁹ El indicador se puede asociar, a través del producto estratégico, directamente a una asignación o varias asignaciones, un ítem o varios ítemes, un subtítulo o varios subtítulos, y un programa o un conjunto de programas.

¹⁰ Las definiciones estratégicas son presentadas conjuntamente con la propuesta de presupuesto de cada Servicio, 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.

¹¹ Programa, Subtítulo, Ítem o Asignación de acuerdo al Clasificador Presupuestario de la Ley de Presupuestos.

Presupuestos del Ministerio de Hacienda, como institución responsable de dicha iniciativa legislativa.

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 la formulación de indicadores, y la consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados. Las observaciones efectuadas son trabajadas con las instituciones para su incorporación.

1.4 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 de los resultados. Los informes de cumplimiento en cada año fueron enviados al Congreso Nacional.

A partir de los compromisos o metas fijadas para el año 2001, el cumplimiento se informa en el Balance de Gestión Integral (ver Recuadro N°3) del año correspondiente, durante el primer trimestre del siguiente año, efectuándose a continuación las reuniones técnicas que corresponda para analizar los resultados. Los medios de verificación definidos son la base de información en esta etapa. El informe completo de cumplimiento se presenta al Congreso en la evaluación pre-presupuestaria (ver recuadro N°4) y junto con la presentación de Proyecto de Ley de Presupuestos.

Recuadro N° 3 Balance de Gestión Integral (BGI)

Desde el año 1997 la Ley de Presupuestos ha establecido que los órganos y servicios públicos regidos por el Título II de la Ley 18.575 (Gobierno Central), tendrán la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas y resultados de su gestión. Con este fin el decreto del Ministerio de Hacienda N° 47 (1999) y sus modificaciones creó los Balances de Gestión Integral (BGI) a través de los cuales se informa de dichos resultados como cuenta pública al Congreso Nacional.

Los Balances son elaborados por los propios Servicios Públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos define el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Es esta última institución la responsable de las definiciones generales para este proceso y de su envío al Congreso Nacional.

En la elaboración de los BGI correspondiente al año 2000 se introdujeron una serie de modificaciones orientadas a perfeccionar el diseño y contenidos del instrumento, de modo de garantizar una mejor información de los resultados globales de gestión de las instituciones públicas.

Los principales aspectos que comprende este balance institucional son: i) Presentación de las definiciones estratégicas y de los resultados más relevantes de la institución, ii) Identificación de la institución en aspectos tales como; estructura organizacional, dotación, principales productos, iii) Resultados de la gestión incluyendo informe de desempeño, de gestión financiera, de recursos humanos, entre otros aspectos.

Los BGI son enviados al Congreso Nacional a más tardar el 30 de Abril de cada año. Además, a partir del año 2001 la información que estos contienen es utilizada en el proceso de evaluación interna que realiza la Dirección de Presupuestos, previo al proceso de formulación presupuestaria.

1.5 Integración al Ciclo Presupuestario

La etapa de análisis y formulación de indicadores y metas es realizada 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 es analizada en el Ministerio de Hacienda. A partir del año 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondiente al año anterior se analiza en la etapa de evaluación interna que comprende el proceso presupuestario de esta institución (ver Recuadro N° 4), y posteriormente en las Comisiones Técnicas (Ver Recuadro N° 5) que se llevan a efecto en el período de formulación del presupuesto.

Recuadro N° 4 Proceso Presupuestario. Etapa de Evaluación Interna

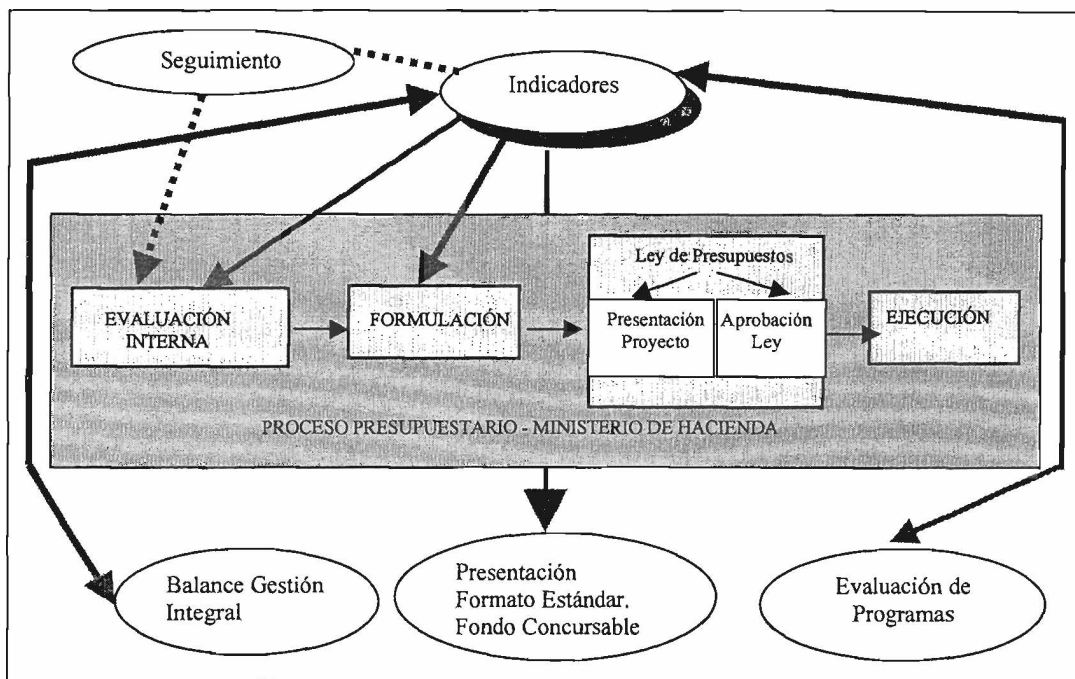
A partir del año 2000, el proceso presupuestario en el Ministerio de Hacienda consolidó una etapa inicial de evaluación interna de cada Servicio y Ministerio. En ella se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de las instituciones, análisis que sirve de base para las definiciones de presupuestos exploratorios y marcos presupuestarios para la siguiente etapa de Formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

Recuadro N°5 Comisiones Técnicas Proceso Presupuestario.

Las Comisiones Técnicas son reuniones entre cada Servicio y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Corresponden a una etapa importante del proceso presupuestario para la elaboración del proyecto de ley de presupuestos del año siguiente. Consiste básicamente en que cada autoridad del servicio o institución que formula presupuesto expone los lineamientos generales en que basa su presentación de presupuesto para el año siguiente. A partir del año 2000, se incorporó en las Comisiones Técnicas información evaluativa y de resultados de gestión. En ella se presentan todos los antecedentes disponibles en relación a la evaluación de la gestión financiera y de desempeño de las instituciones informada en la etapa de evaluación interna en el proceso pre- presupuestario.

Como se señalara, las metas y grado de cumplimiento de los indicadores se envían al Congreso Nacional como parte de la información que acompaña la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, con el objeto de que los integrantes de las Comisiones Legislativas cuenten con estos antecedentes en la tramitación de dicho proyecto (ver figura N° 3).

Figura N° 3
Integración al Ciclo Presupuestario



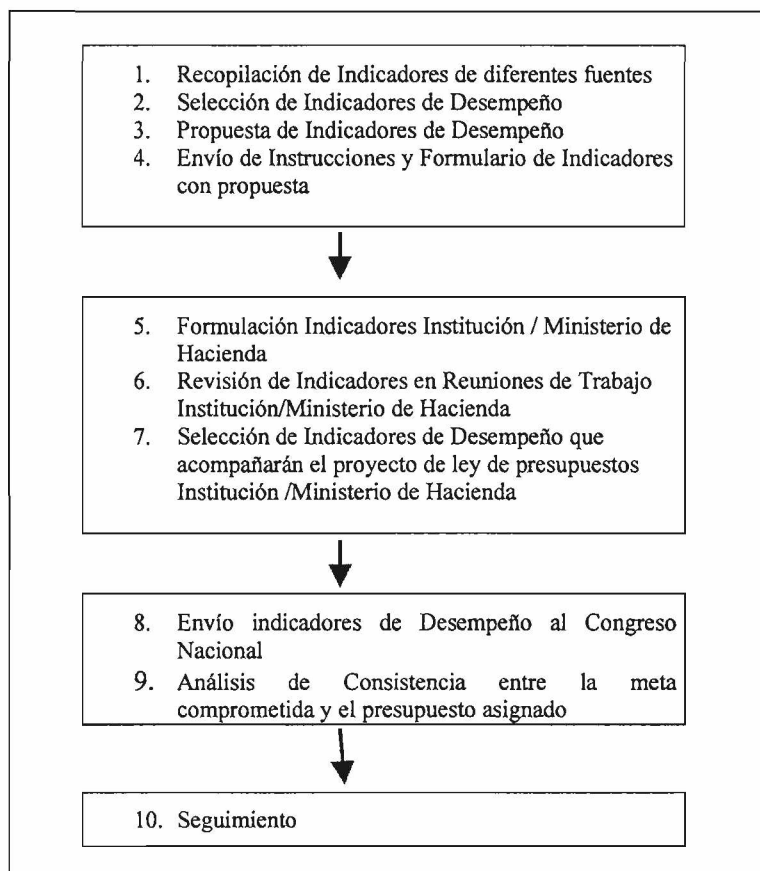
En relación a los resultados de los indicadores cabe tener presente que el objetivo de los indicadores de desempeño en relación con la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica, inmediata y directa de más o menos recursos dependiendo del cumplimiento de su meta. En algunos casos de programas, productos (bienes o servicios) con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, puede ser más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o procesos vinculados a su preparación. De este modo, con posterioridad, se podrá revisar la decisión en base al desempeño que muestren el o los indicadores, según corresponda. En otros casos, áreas con buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades.

Atendiendo a las razones descritas, los indicadores y sus resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras. Adicionalmente, los indicadores no siempre podrán dar cuenta en forma integral del desempeño institucional, requiriéndose de otros antecedentes complementarios para esto, lo que refuerza un uso prudente.

1.6. Diseño Operativo

El diseño operativo comprende cuatro etapas las que se presentan en el Recuadro N° 6 y se describen a continuación.

Recuadro N° 6
Diseño Operativo. Indicadores de Desempeño



(i). Propuesta de indicadores. A partir del año 2001, el proceso de trabajo se inicia con una propuesta de indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones por parte del Ministerio de Hacienda¹². Esta propuesta recopila y selecciona indicadores de desempeño provenientes de diferentes fuentes de información disponibles, tales como indicadores incorporados en el presupuesto del año anterior, indicadores que provienen de los programas evaluados (ver punto III) e informes de desempeño del Balance de Gestión Integral.

¹² En los años anteriores el proceso se inició con las propuestas de las Instituciones. Para el proceso de formulación del Presupuesto 2002 se envió una propuesta de indicadores al 64% de las instituciones, y en el 2003 se envió una propuesta de indicadores al 100% de las instituciones que formulan PMG (ver Recuadro N°7).

La propuesta de indicadores se incorpora en los formularios para la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos con el objeto que sirva para el trabajo en cada institución. Consecuentemente puede ser modificada perfeccionándola y ampliándola. La propuesta de cada institución debe ser presentada junto con su propuesta de presupuesto.

(ii). Formulación de indicadores. Una vez presentada al Ministerio de Hacienda esta es revisada y, en un trabajo conjunto con la institución, se seleccionan y define la presentación que se incorpora en la información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos.

iii) Envío de Indicadores de Desempeño al Congreso Nacional. Esta etapa corresponde al envío formal de los indicadores de desempeño junto con el proyecto de ley de presupuestos de cada servicio al Congreso. Esta etapa incluye el análisis de consistencia entre la meta comprometida y el presupuesto asignado.

(iv) Seguimiento. Como se señalara, se efectúa sobre la base de lo informado en el Balance de Gestión Integral correspondiente.

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

2.1 Sistemática de la Experiencia

En la experiencia correspondiente a la formulación del presupuesto 2001, no obstante que los indicadores de desempeño no eran un concepto nuevo, las presentaciones iniciales fueron insuficientes, concentrándose en indicadores de productos y procesos más que de resultados. Esto requirió de una rigurosa revisión por parte del Ministerio de Hacienda, con el objeto de corregir aspectos de formulación y de definición de metas en un trabajo conjunto con las instituciones, de modo de cumplir con los requisitos técnicos de estas mediciones.

Por su parte, la experiencia en la formulación del presupuesto 2002 mostró significativos mejoramientos. Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, se ha avanzado en comprometer mediciones y metas en importantes aspectos del desempeño, contando con un número mayor de indicadores y de mejor calidad.

El proceso de formulación del presupuesto 2003, presenta significativos avances en términos de definir en mejores términos indicadores provenientes de años anteriores e incorpora nuevos indicadores en las distintas dimensiones y ámbitos de control, lo anterior ha permitido aumentar la cobertura de indicadores cubriendo aspectos más amplios del desempeño institucional contando con un mayor número de productos estratégicos medidos a través de indicadores. Por otra parte, este proceso se desarrolló implementando una plataforma computacional en línea vía Internet.

2.2 Efectividad

2.2.1. Formulación 2001, 2002 y 2003

En estos tres últimos años se ha incrementado significativamente el número de indicadores de desempeño e instituciones que formulan dicho instrumento, logrando más de 1000 indicadores para aproximadamente 100 instituciones. (Ver Cuadro N°1)

Cuadro N° 1
Número de Indicadores de Desempeño por año

| Funciones | 2001 | 2002 | 2003 |
|--------------------------|------------|------------|-------------|
| A. Generales | 53 | 82 | 215 |
| B. Sociales | 113 | 266 | 500 |
| C. Económicas | 109 | 189 | 324 |
| Total Indicadores | 275 | 537 | 1039 |
| N° Instituciones | 72 | 109 | 111 |

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

El presupuesto correspondiente al año 2001 incorporó indicadores de desempeño para un total de 72 servicios públicos presentando 275 indicadores. Estos indicadores cubren principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente miden el ámbito de eficacia de productos(bienes o servicios) institucionales como muestra el cuadro N° 2. Su cumplimiento fue evaluado el primer trimestre del año 2002.

Cuadro N° 2
Indicadores de Desempeño Año 2002. Ámbitos o Focos de Evaluación

| Funciones | Eficacia | Eficiencia | Economía | Total | Porcentaje (%) |
|------------------------|-------------|------------|-------------|-------------|----------------|
| A Funciones Generales | 42 | 2 | 9 | 53 | 21,4 % |
| B Funciones Sociales | 72 | 14 | 27 | 113 | 41,0% |
| C Funciones Económicas | 86 | 8 | 15 | 109 | 39,6% |
| TOTAL | 200 | 24 | 51 | 275 | 100% |
| TOTAL % | 72 % | 9 % | 19 % | 100% | |

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

El presupuesto correspondiente al año 2002 incorporó 537 indicadores para 109 servicios públicos, número significativamente mayor que en el año anterior. Un 56% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia como se observa en Cuadro

Nº2. En este último año los indicadores se vinculan con un 33% de los productos (bienes o servicios) provistos por las instituciones¹³.

Cuadro Nº 3
Indicadores de Desempeño Año 2002. Ámbitos o focos de Evaluación

| Funciones | Eficacia | Eficiencia | Economía | Calidad | Total | Porcentaje (%) |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|----------------|
| A Funciones Generales | 51 | 7 | 8 | 16 | 82 | 15,3 % |
| B Funciones Sociales | 133 | 33 | 38 | 62 | 266 | 49,5 % |
| C Funciones Económicas | 115 | 13 | 21 | 40 | 189 | 35,2 % |
| TOTAL | 299 | 53 | 67 | 118 | 537 | 100 % |
| TOTAL % | 56 % | 10 % | 12 % | 22% | 100% | |

Fuente: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

A diferencia del año 2001, en el proceso de formulación de indicadores 2002 se incluye indicadores de la dimensión de calidad.

El presupuesto correspondiente al año 2003 incorpora 1039 indicadores para 111 Servicios Públicos. Un 53 % de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia y un 48 % se vinculan con funciones sociales como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro Nº 4
Indicadores de Desempeño Año 2003. Ámbitos o Focos de Evaluación

| Funciones | Eficacia | Eficiencia | Economía | Calidad | Total | Porcentaje (%) |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|----------------|
| A Funciones Generales | 122 | 31 | 43 | 19 | 215 | 21% |
| B Funciones Sociales | 291 | 68 | 45 | 96 | 500 | 48% |
| C Funciones Económicas | 142 | 54 | 48 | 80 | 324 | 31% |
| TOTAL | 555 | 153 | 136 | 195 | 1039 | 100% |

Fuente: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

¹³ Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido. Para estos efectos se entiende por productos estratégicos o relevantes (bienes o servicios), aquellos que materializan la razón de ser de la misión institucional. Estos pueden corresponder a una definición agregada de las prestaciones o programas que el servicio ofrece como respuestas para atender a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se deben generar bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación.

2.2.2. Resultados 2001

Como se señaló anteriormente en el proceso de elaboración del presupuesto del año 2001 un total de 72 instituciones públicas comprometieron metas a través de indicadores de desempeño, cumplimiento que fue evaluado en el primer trimestre del año 2002 .

Como muestra el cuadro N° 5, del total de 275 indicadores comprometidos se evaluó el cumplimiento de 201 de ellos. Los restantes indicadores no fueron considerados debido a reformulaciones técnicas efectuadas en el período para hacerlos más pertinentes, las que fueron incorporadas en el proceso 2002, y a la transformación de los Institutos CORFO en organismos autónomos, con lo que dejaron de formar parte del presupuesto del Gobierno Central. De los 207 indicadores un 46 % corresponde a funciones sociales y un 33 % a funciones económicas. Por otra parte se informó el 79% de los indicadores.

Cuadro N° 5
Indicadores de Desempeño Comprometidos Año 2001,
Dimensión o Foco de Evaluación

| Funciones | Número de Indicadores | | | Cumplidos | Porcentaje (%) | |
|--------------|-------------------------|--------------|------------------|------------|---------------------------|-------------------------------|
| | Comprometidos Informado | No Informado | Total | | Informados Respecto Total | Cumplidos Respecto Informados |
| Generales | 34 | 13 | 47 ¹⁴ | 27 | 72% | 79% |
| Sociales | 75 | 15 | 90 ¹⁵ | 62 | 83% | 83% |
| Económicas | 54 | 16 | 70 ¹⁶ | 41 | 77% | 76% |
| Total | 163 | 44 | 207 | 130 | 79% | 80% |

Como se aprecia en el Cuadro N°5, del total de metas informadas y evaluadas un 80% de ellas se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y sólo un 10% presentó un cumplimiento inferior a 80%.

14 6 indicadores fueron eliminados debido a que se mejoró la medición del producto para el 2002 con lo cual se completa un total de 53 indicadores comprometidos en el año 2001.

15 23 indicadores fueron reformulados e incorporados en los indicadores presentados en el proyecto de ley de presupuesto 2002. Con lo anterior se completa un total de 113 indicadores comprometidos en el año 2001.

16 39 indicadores fueron eliminados debido a que las instituciones que los comprometieron pasaron a empresas públicas (15) y no forman parte del presupuesto del Gobierno Central y a mejoras técnicas en la medición de los indicadores. Con dicha cifra se completa un total de 109 indicadores comprometidos en el 2001.

Cuadro N° 6
Grado de Cumplimiento 2001, Clasificación Funcional

| Grado de Cumplimiento | Funciones Económicas | Funciones Generales | Funciones Sociales | Total | Porcentaje |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------|-------------------|
| 95% - 100% | 41 | 27 | 62 | 130 | 80% |
| 90% - 94% | 3 | 2 | 5 | 10 | 6% |
| 89% - 80% | 1 | 2 | 3 | 6 | 4% |
| < 80% | 9 | 3 | 5 | 17 | 10% |
| Total | 54 | 34 | 75 | 163 | 100% |
| Porcentaje | 33% | 21% | 46% | 100% | |

La evaluación de estas metas se acompañó de antecedentes con relación a los resultados alcanzados. En un número no menor de casos éstos muestran que, no obstante haber presentado avances importantes, el no cumplimiento de la meta se debió a que éstas se encontraban sobrestimadas por problemas de información. En otros casos el incumplimiento fue el resultado de reasignaciones internas de recursos derivadas de cambios de prioridades o factores externos.

Tanto los resultados como los antecedentes fueron analizados en la DIPRES, y formaron parte de la información que fue utilizada en la preparación del proyecto de ley de presupuestos para 2003.

2.3 Desarrollo Institucional

La experiencia de estos tres últimos años ha creado 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 en las instituciones ha generado articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

En estos tres últimos años se ha perfeccionado los formatos de presentación de indicadores y los documentos técnicos que orientan su elaboración, lo que ha permitido ir consolidando la metodología. Cabe señalar que con el objeto de homologar criterios técnicos básicos, ésta ha pasado a formar parte de la Evaluación de Programas Gubernamentales (ver punto III), ha sido incorporada en el formato estándar de presentación de iniciativas al Fondo Concursable (ver punto V), y forman parte también de los antecedentes técnicos para el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión de los Programas de Mejoramiento de Gestión (ver recuadro N° 7) que dirige el Ministerio de Hacienda.

Recuadro N° 5 **Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)¹⁷**

En el año 1998, con la implementación de la Ley 19.553, se inició el desarrollo de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para todos los funcionarios que se desempeñan en ellos.

En el año 2000 se consideró necesario perfeccionar la elaboración y aplicación de este instrumento con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública. A partir de ese año la elaboración de los PMG por parte de los servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para la mayoría de las instituciones del Sector Público, las que constituyen el Programa Marco.

El Programa Marco de los PMG 2001 comprende etapas de desarrollo o estados de avance posibles de los sistemas de gestión vinculados a las áreas de mejoramiento. Cada etapa de desarrollo es definida especificando claramente sus contenidos y exigencias, constituyendo un objetivo de gestión posible de comprometer en un programa anual. De este modo, con el cumplimiento de la etapa final el sistema debe alcanzar su completo desarrollo según características y requisitos básicos.

Las áreas de gestión establecidas son: Recursos Humanos, Atención de Usuarios, Planificación / Control de Gestión, Auditoría Interna, Desconcentración, Administración Financiera. Asociado a estas áreas se definen 11 sistemas de gestión. El Programa Marco de los PMG 2002 incorpora además el área Enfoque de Género.

La formulación de los PMG correspondientes al año 2003 elimina el sistema Compromisos de Desconcentración e incluye dos nuevas etapas para cuatro de los sistemas existentes, las que se agregan a las etapas ya definidas para ellos.

Las modificaciones que se introducen corresponden a los sistemas Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Simplificación de Trámites, Planificación/Control de Gestión y Sistema de Compras y Contrataciones.

En el primer caso, el objetivo central es mejorar el estándar de las OIRS, impulsando además un desarrollo institucional más integral y homogéneo de ellas. En el sistema de Simplificación de Trámites se agrega la tipificación correspondiente a la simplificación de trámites inter-servicios. En el sistema de Planificación/Control de Gestión las nuevas etapas tienen por objeto reforzar el cumplimiento de metas a través de los indicadores de desempeño que forman parte del sistema.

El cumplimiento de estas metas permitirá disponer de mejor información para la toma de decisiones y cuenta pública de sus resultados.

Finalmente, el Sistema de Compras y Contrataciones experimenta importantes cambios derivados de la nueva etapa que inicia, específicamente del nuevo marco legal en que operará el sistema.

Los cambios que se incorporan han sido propuestos y trabajados técnicamente con las instituciones responsables de ellos y que forman parte de la Red de Expertos del PMG. Con posterioridad han sido aprobados por el Comité Interministerial.

2.4.2 Generación de Competencias

La elaboración de indicadores para su incorporación en el presupuesto así como en los otros instrumentos recién señalados ha permitido avanzar en la generación de competencias al interior de las instituciones. Además, la relación de trabajo más directa con los profesionales encargados ha permitido un análisis más detallado de los aspectos técnicos,

¹⁷ Ver documento "Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)", Ministerio de Hacienda, DIPRES disponible en página web <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Publicaciones.

facilitando además la comprensión del objetivo de las mediciones. Todo lo anterior debería ir generando una mayor sinergia para su elaboración y uso como herramienta de gestión.

Durante el año 2002 se ha realizado un esfuerzo significativo en apoyo hacia los servicios en sus definiciones estratégicas y la formulación de indicadores de desempeño. En este contexto, se efectuó un seminario de Planificación/Control de Gestión, se realizaron videoconferencias con todas las regiones del país, talleres a nivel de ministerios y reuniones especiales con servicios públicos.

2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones

2.5.1 Calidad de los Indicadores

Para el proceso 2003, los servicios públicos han presentado un número mayor de indicadores y de mejor calidad, en particular más pertinentes a los ámbitos institucionales y niveles de objetivos, lo que representa un claro avance para su uso en la toma de decisiones. (ver ejemplo en el recuadro N°8)

Recuadro N° 8 Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Resultado

| |
|--|
| <p>A. EFICACIA</p> <ul style="list-style-type: none">a. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas protectores (Servicio Nacional de Menores, SENAME)b. Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile) <p>B. EFICIENCIA</p> <ul style="list-style-type: none">a. Promedio de controversias resueltas por abogado (Superintendencia de ISAPRES)b. Promedio de Inspecciones a faenas mineras por fiscalizador (Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN) <p>C. ECONOMÍA</p> <ul style="list-style-type: none">a. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)b. Porcentaje de cuentas por cobrar con relación a ventas (Central de Abastecimientos, CENABAST) <p>D. CALIDAD</p> <ul style="list-style-type: none">a. Porcentaje de declaraciones y pagos vía Internet y planilla electrónica (Instituto de Normalización Previsional, INP)b. Tiempo promedio de tramitación de solicitudes de extracción (Sernapesca) |
|--|

En el proceso 2003 un 26% de los indicadores mide resultados intermedios o finales, tal como se observa en el Cuadro N°7. Lo anterior se explica debido a la necesidad de contar con indicadores en el ámbito de Proceso vinculado principalmente a la dimensión de Economía (Administración de Recursos Financieros) y de Producción. Se agrega a lo anterior el hecho de que la frecuencia de medición de un número no menor de indicadores

de resultado definidos en el año 2002, excede a un año y por lo tanto no fueron comprometidas metas para el año 2003.

Cuadro N° 7
Indicadores de Desempeño Año 2003, Ámbitos de Control

| Funciones | Proceso | Producto | Resultado | | | Total |
|------------------------|-------------|------------|------------|-----------|------------|-------------|
| | | | Intermedio | Final | Total | |
| A Funciones Generales | 79 | 83 | 37 | 16 | 53 | 215 |
| B Funciones Sociales | 90 | 268 | 84 | 58 | 142 | 500 |
| C Funciones Económicas | 70 | 176 | 65 | 13 | 78 | 324 |
| Total | 239 | 527 | 186 | 87 | 273 | 1039 |
| | 23 % | 51% | 18% | 8% | 26% | |

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro N° 8
Indicadores de Desempeño Año 2002, Ámbitos de Control

| Funciones | Proceso | Producto | Resultado | | | Total |
|------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| | | | Intermedio | Final | Total | |
| A Funciones Generales | 12 | 34 | 30 | 6 | 36 | 82 |
| B Funciones Sociales | 44 | 68 | 88 | 66 | 154 | 266 |
| C Funciones Económicas | 22 | 72 | 72 | 23 | 95 | 189 |
| Total | 78 | 174 | 190 | 95 | 285 | 537 |
| | 14% | 32% | 35% | 18% | 53% | 100% |

Nota: Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

2.5.2 Integración al Ciclo Presupuestario

En el presupuesto del año 2001, a pesar de la discontinuidad de esta línea de trabajo, el número de instituciones que participaron en la elaboración de indicadores fue mayor que en todos los años anteriores, permitiendo disponer de un conjunto significativo de metas de desempeño compatibles con los recursos asignados. La información del cumplimiento de dichas metas han sido utilizada en el proceso pre-presupuestario, etapa de evaluación interna.

Adicionalmente, como se señalara, para facilitar su utilización a partir de la preparación del presupuesto del año 2002, se ha incorporado en su formato metodológico la identificación de la asignación presupuestaria correspondiente al producto (bien y/o servicio) cuyo desempeño esta siendo medido.

Adicionalmente, la experiencia de estos tres últimos años ha creado 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 en las

instituciones ha generado articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

Asimismo, en el año 2002 se ha profundizado el apoyo técnico a los servicios a través de un trabajo metodológico de construcción de indicadores personalizado y, un análisis de sus indicadores vinculado a la discusión de la formulación del presupuesto del año siguiente.

Con el objeto de simplificar los procesos y facilitar el intercambio de información con los servicios desde cualquier punto del territorio se desarrolló una herramienta informática que permitió que el proceso de formulación de indicadores y definiciones estratégicas ; misión, objetivos, productos y clientes para el año 2003 se haya realizado completamente a través del sitio web de la DIPRES. El acceso a la información es a través de autorizaciones electrónicas (password) lo que ha permitido un adecuado nivel de seguridad. Una vez aprobado el proyecto de ley de presupuestos para el año siguiente la información es incorporada en la página web de la DIPRES.

2.5.3 Seguimiento

La experiencia del período 1994-1998 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. No obstante esto, un número significativo de servicios informaron de metas no cumplidas.

Para el proceso de seguimiento de los indicadores 2001, 2002 y 2003 se han identificado los medios de verificación con que se constatará el grado de cumplimiento de las metas comprometidas, avanzando hacia un proceso de seguimiento más riguroso.

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

La experiencia de estos años muestra que aún subsisten problemas de implantación y utilización de la información no resueltos completamente. Con el objeto de superar estas dificultades, se continuará reforzando actividades y procedimientos ya iniciados con este fin, pero que debido a su aún corto período de implementación no alcanzan su total consolidación y efectos esperados.

3.1. Formulación, Disponibilidad de Información e Internalización en las Instituciones

No obstante el aumento del número de indicadores presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos correspondientes al año 2003, aún se requiere un esfuerzo por medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales o claves para el cumplimiento de los respectivos objetivos estratégicos. Lo anterior requiere superar problemas relativos a la formulación de indicadores, disponibilidad de información para su medición e internalización en las instituciones.

En relación a la formulación y medición es necesario seguir avanzando en la generación de registros de información adecuados y práctica en la elaboración de indicadores. Por otra parte, aún cuando se ha iniciado la socialización e internalización de los indicadores de desempeño como instrumento de gestión al interior de las instituciones, en muchos casos estos son elaborados por un grupo reducido de profesionales, no socializándose debidamente en todos aquellos funcionarios de los cuales depende su resultado ni utilizándose en el análisis, evaluación institucional y toma de decisiones.

Para avanzar en la solución de estas insuficiencias es primordial la estabilidad de esta línea de trabajo, dándole continuidad y reforzando la consolidación de sus procesos. Al respecto, el método de trabajo instalado, más cercano con cada institución, se debe continuar profundizando a través de las siguientes tres líneas de acción:

- Planificación y Control de Gestión. El desarrollo del sistema de Planificación/Control de Gestión que contempla el instrumento Programas de Mejoramiento de la Gestión que cubre a las instituciones públicas (ver Recuadro N°9). Este sistema incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos (bienes o servicios) y el desarrollo de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información.
- Asistencia Técnica. La asistencia técnica que en materia de elaboración de indicadores se efectúa con motivo de las presentaciones en el proceso presupuestario de la Evaluación de Programas Gubernamentales y del Fondo Concursable, por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Cooperación (ver punto IV), y con motivo de la presentación de indicadores en la formulación del presupuesto.
- Sistematización de la información. La generación de información y posterior seguimiento de las metas establecidas requiere de un esfuerzo importante de sistematización, tanto al interior de la institución como en la Dirección de Presupuestos, encargada de la administración del proceso a nivel central. A partir del proceso de formulación presupuestaria del año 2003 se ha establecido en esta Dirección un sistema que emplea bases de datos que permiten interactuar en línea con los servicios, al interior de su sitio web.

Recuadro N° 9
Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), Sistema de Planificación / Control de Gestión¹⁸

El sistema de Planificación y Control de Gestión incorporado en el Programa Marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión, tiene por objeto que los servicios diseñen e implementen un Sistema de Información para la Gestión (SIG) que permita la construcción de indicadores de desempeño para apoyar la toma de decisiones.

El sistema se desarrolla en seis etapas. La primera establece las definiciones estratégicas, esto es; misión, objetivos estratégicos, productos, clientes. En la segunda, se diseña el sistema de información para la gestión, el que incluye entre otros, centros de responsabilidad e indicadores de desempeño por producto. En la tercera etapa se implementa el SIG y se introducen las mejoras correspondientes. En la cuarta etapa, el servicio presenta los indicadores de desempeño de sus principales productos en la formulación del proceso presupuestario de cada año. En la quinta etapa el servicio establece prioridades y ponderaciones de los indicadores de desempeño que se incorporan en la formulación del Presupuesto señalada en la etapa 4 y finalmente en la etapa seis, se compromete a alcanzar un porcentaje mínimo de cumplimiento de los indicadores priorizados y ponderados en la etapa anterior.

3.2. Seguimiento

Considerando la crucial importancia del seguimiento, además de la identificación de los medios de verificación y de establecer el procedimiento a través del cual se debe presentar el cumplimiento de las metas comprometidas, se está estudiando delegar la realización de auditorías a las bases de datos, al menos de un modo aleatorio, en la auditoría interna de los Servicios en el marco de las actividades del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno¹⁹.

3.3 Integración al Ciclo Presupuestario

Habiéndose retomado la incorporación de indicadores y metas de desempeño en el presupuesto, el cumplimiento de las metas comprometidas constituye información a ser utilizada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. En efecto, como se mencionara, 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 cada uno de ellos.

A partir del año 2002 se incorporaron los resultados de los indicadores correspondientes, en este caso del año 2001, en la etapa de evaluación interna señalada en el punto anterior, con anterioridad a la iniciación del proceso de formulación del Presupuesto del año 2003. Esto ha permitido que los responsables de la asignación de los recursos cuenten con mayores antecedentes para la toma de decisiones y a la vez, ha permitido generar un proceso de retroalimentación con las instituciones, las que fueron invitadas a analizar el resultado de dicha evaluación de la Dirección de Presupuestos. No obstante este primer paso, se requiere el fortalecimiento de esta instancia, lo que se espera lograr en el mediano plazo.

¹⁸ Ver "Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2001". Documento Técnico en página web <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Publicaciones.

¹⁹ El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno está radicado en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

III. Evaluación de Programas

1. Puesta en Marcha y Desarrollo

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, a partir del año 1997 el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex-post de programas públicos. Inicialmente a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y con posterioridad incorporando Evaluaciones de Impacto. Ambas líneas se iniciaron y han formado 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 cada año, dejándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución.

La evaluación se distingue del monitoreo por ser un proceso analítico más global e integrado. Teniendo en consideración lo anterior y los objetivos y requisitos de las evaluaciones, como se describe más adelante, la línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. De este modo permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente, se concluya, en un plazo razonable, en juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto²⁰, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas en los beneficiarios muchas veces son no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó la línea de trabajo consistente en Evaluaciones de Impacto de programas públicos en las que se utilizan instrumentos y metodologías rigurosas de recolección y análisis de información.

Las evaluaciones de impacto se complementan con las evaluaciones en base al marco lógico desarrollándose de acuerdo a los mismos requisitos y principios como se describe más adelante. De igual modo, el marco institucional, actores involucrados y principales aspectos del diseño operativo y procesos diseñados para su integración al proceso presupuestario siguen los mismos lineamientos.

El diseño de las dos líneas de evaluación de programas se basa en los siguientes requisitos o principios que deben cumplir las evaluaciones: ser independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes.

²⁰ 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.

Para responder al carácter de independiente se ha optado por una modalidad de ejecución de las evaluaciones externas al sector público, a través de paneles de expertos, universidades o consultoras, con una administración del proceso también externa a la institución responsable del programa.

El carácter público de la información 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 disponibles a quien lo solicite.

Las evaluaciones realizadas por evaluadores externos no sólo buscan independencia en los juicios evaluativos, sino también que sus resultados sean técnicamente confiables. Para esto último, la selección se efectúa a través de procesos de concurso público que garantizan la selección de los mejores profesionales.

La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la definición de los ámbitos de evaluación incorporados en un diseño metodológico y en la exigencia de que, considerando los resultados de dichas evaluaciones, se formulen recomendaciones para mejorar el desempeño.

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 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.

1.2. Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos.

1.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales

Como ya se señaló la línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, y se centra en identificar los objetivos de los programas y analizar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos, sobre la base de los antecedentes e información existente²¹.

La evaluación se inicia con la elaboración de la matriz de marco lógico, que comprende los diferentes niveles de objetivos del programa a través de la identificación de su fin y propósito (objetivo general), los objetivos específicos de cada uno de sus componentes, sus principales actividades y sus correspondientes indicadores de desempeño y supuestos tal como se presenta a continuación .

²¹ 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.

Recuadro N° 10
Matriz de Marco Lógico

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

Teniendo como base estos antecedentes se desarrolla la evaluación considerando los focos o ámbitos que a continuación se señalan:

(i) Justificación. La justificación es la etapa en que se analiza el diagnóstico o problema que dio origen al programa y que éste espera resolver (o contribuir a solucionar).

(ii) Diseño. La evaluación del diseño consiste en el análisis del ordenamiento y consistencia del programa considerando sus definiciones de fin y propósito (objetivos), y componentes y actividades para responder a ellos. Lo anterior considera la justificación inicial del programa y como estos elementos de diagnóstico han evolucionado.

(iii) Organización y Gestión. La evaluación de la organización y gestión es el análisis de los principales aspectos institucionales dentro de los cuales opera el programa, y de los principales procesos, instancias de coordinación e instrumentos de que éste dispone para desarrollar sus actividades y cumplir su propósito.

(iv) Resultados. La evaluación de resultados o desempeño se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia, eficiencia y 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. Se incluye en este concepto la dimensión de calidad de los bienes o servicios o atributos de éstos, medidos a través de factores tales como oportunidad y accesibilidad, y la sustentabilidad de los resultados. Incluye, por lo tanto, indicadores a nivel de producto, resultados intermedios y finales.

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, y gastos de administración. Incluye también la identificación de actividades prescindibles o posibles de externalizar y el grado 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, organización y gestión, y resultados o desempeño del programa, la evaluación también incorpora un juicio respecto de la sostenibilidad del programa en términos de capacidades institucionales, la continuidad del programa considerando la evolución del diagnóstico inicial, y un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados y/o mejorar sus resultados.

1.2.2. Evaluaciones de Impacto

A diferencia de las evaluaciones en base al marco lógico las Evaluaciones de Impacto requieren de una mayor investigación en terreno, de la aplicación de instrumentos de recolección de información primaria, del procesamiento y análisis de un conjunto mayor de antecedentes de los programas, y de la aplicación de modelos analíticos más complejos.

Un elemento metodológico central consiste en separar de los beneficios observados, todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que de todas maneras hubiesen ocurrido sin la ejecución de éste, como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o de la acción de otros programas públicos o privados. En este sentido, no basta con cuantificar el impacto del programa sobre el grupo de beneficiarios comparando la situación “del antes versus el después”, sino que se requiere comparar los resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares (grupo control)²².

Lo anterior hace que el desarrollo de las evaluaciones de impacto tome más tiempo y sean más caras. Es por esto que estas evaluaciones se utilizan en aquellos programas en que habiendo tenido evaluaciones anteriores no fue posible evaluar sus resultados finales o impacto, a la vez que representan un volumen de recursos importante.

Dependiendo de los ámbitos evaluativos que se abordan en las evaluaciones de impacto, se definen como Evaluaciones en Profundidad o Módulo de Evaluación de Impacto. La elección entre una u otra cobertura de la evaluación depende de la complejidad del programa, de los antecedentes evaluativos con los que se cuenta y de las necesidades de información respecto de los programas.

²² Un grupo de control es básicamente un segmento de no beneficiarios que son parte de la población objetivo, es decir, un grupo que comparte las características sociales, económicas, educacionales, etc. del grupo beneficiario. La única diferencia entre los individuos del grupo de control y los beneficiarios efectivos es su participación en el programa.

1.2.2. Evaluaciones de Impacto

1.2.2.1. Evaluación en Profundidad

Las evaluaciones en profundidad tienen por objeto que, a través de la utilización de instrumentos y metodologías rigurosas de recolección y análisis de información, se integre la evaluación de los resultados de los programas (eficacia), entendidos como los beneficios de corto, mediano y largo plazo (impacto del programa) según corresponda, con la evaluación de eficiencia y economía en el uso de los recursos, y con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

Los aspectos que comprende una Evaluación en Profundidad son los siguientes²³:

- a) Realizar de manera independiente y objetiva un procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa que permita conocer si el programa ha logrado sus resultados a nivel de producción para cada uno de los componentes.
- b) Desarrollar y aplicar las metodologías de evaluación, tanto cuantitativas como cualitativas, que permitan conocer si el programa ha logrado los resultados intermedios y finales o impacto esperados.
- c) Evaluar la capacidad del programa para administrar adecuadamente sus recursos presupuestarios y analizar alternativas para una eventual recuperación de costos u aportes de terceros.
- d) Realizar de manera independiente y objetiva un análisis de los aspectos institucionales y de gestión del programa.
- e) Entregar recomendaciones orientadas a mejorar los aspectos institucionales, programáticos y de gestión (operativos) del programa.

1.2.2.2. Módulo de Impacto

El Módulo de Impacto se centra principalmente en evaluar la eficacia de un programa, es decir el logro de los resultados a nivel de productos intermedios y finales que reciben los beneficiarios de un programa, y los principales aspectos de eficiencia y uso de recursos. La cobertura de esta alternativa de evaluación es la misma que la de las Evaluaciones en Profundidad, con la sola excepción que no investiga los aspectos institucionales ni de gestión del programa. Debido a lo anterior en aquellos aspectos similares son también similares los elementos metodológicos que utiliza.

Al constituir un subconjunto de una Evaluaciones en Profundidad, la evaluación Módulo de Impacto toma un tiempo relativamente menor que las primeras y a su vez son menos caras.

²³ Para mayor detalle de los aspectos de la evaluación aquí mencionados, ver Términos Técnicos de Referencia, Evaluación en Profundidad Programa de Fomento de la Pequeña y Mediana Minería de la Empresa Nacional de Minería, www.dipres.cl, Control de Gestión.

1.3. Marco Institucional y Actores Involucrados

Desde la creación de las diferentes iniciativas de evaluación de programas éstas han formado parte de Protocolos de Acuerdo firmados entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año.

La Evaluación de Programas cuenta con un Comité Interministerial, el que tiene por objeto asegurar que el desarrollo de las evaluaciones sea consistente con las políticas gubernamentales, que las conclusiones que surjan de este proceso sean conocidas por las instituciones que lo conforman y que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo. Este Comité está conformado por un representante del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y del Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos, siendo presidido por esta última cartera.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de la ejecución y funcionamiento de las evaluaciones. 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.

En el caso de la EPG se trabaja con paneles evaluadores constituidos por tres profesionales seleccionados por concurso público. Para las evaluaciones de impacto se trabaja con universidades o consultoras privadas, también seleccionadas a través de un proceso de concurso. En ambos casos estas instancias tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones técnicas de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda.

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 equipo evaluador, al inicio del proceso, y de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.
- (ii) En el caso de EPG, 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 el Ministerio de Hacienda para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación.
- (iv) Analizar y emitir comentarios a los informes intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados al panel de evaluación a través del Ministerio de Hacienda.

(v) Analizar las recomendaciones y emitir comentarios que corresponda y, a partir del año 2000, participar en el proceso de fijación de compromisos en torno al mejoramiento de los programas, proceso que se describe más adelante.

(vi) Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.

1.4. Recomendaciones y Seguimiento

Como ya se señalara, la evaluación de cada programa incorpora como etapa final la presentación 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 del propósito y fin.

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 asignados a la institución o Ministerio, más allá de los recursos asignados directamente al programa. En estos casos se 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. Así, lo que señale la evaluación en ésta materia no es conclusivo sino una propuesta inicial para su análisis.

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar como y cuando serán incorporadas, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos²⁴. El producto final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

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, la DIPRES 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, cuyos antecedentes son incorporados por la institución en el BGI, 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.

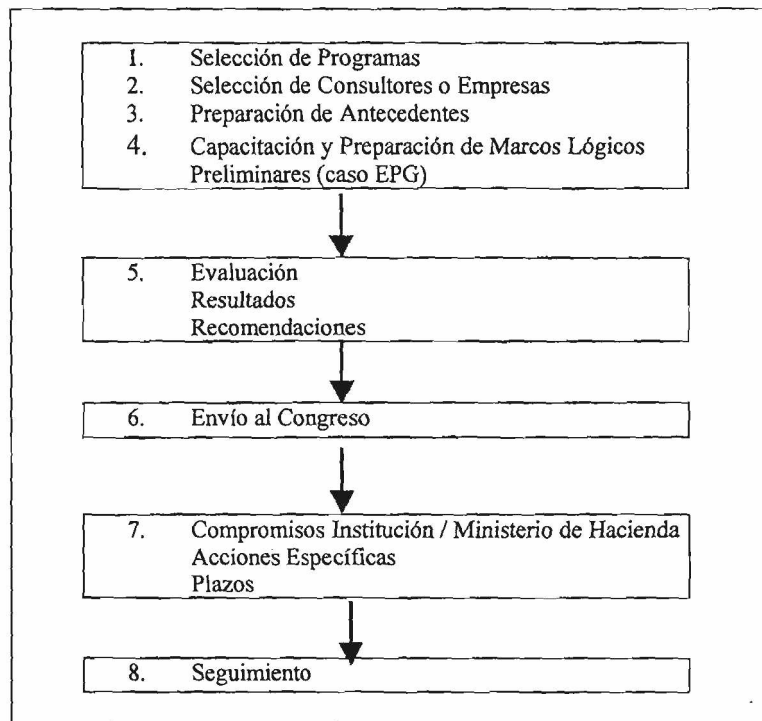
Paralelamente, desde el año 2001, se está avanzando en perfeccionar los indicadores de desempeño de los programas evaluados, con el objeto de analizar su evolución a través de un seguimiento más permanente e incorporación de dichos indicadores en la preparación y discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos.

1.5. Diseño Operativo

El diseño operativo comprende ocho etapas las que se presentan en el Recuadro N° 11 y se describen a continuación.

²⁴ 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.

Recuadro N° 11
Diseño Operativo



(i) Selección de Programas. El proceso de evaluación se inicia con la selección de los programas. Esta se efectúa con la participación del Congreso Nacional sobre la base de una propuesta presentada por el Ministerio de Hacienda. A su vez esta propuesta tiene como base diferentes fuentes de información respecto de las necesidades de evaluación de programas, provenientes del propio Ministerio u otras Instituciones Públicas.

(ii) Selección de Consultores o Empresas. Una vez efectuada la selección de los programas se realiza la selección de consultores o empresas según corresponda, a través de un concurso público. En el caso de la EPG se conforman los paneles evaluadores.

(iii) Comunicación a las Instituciones Responsables de los Programas Evaluados. Paralelamente a la selección de los evaluadores se informa del inicio del proceso de evaluación a los Ministerios e instituciones responsables de los programas seleccionados, y se les solicita la preparación de los antecedentes del programa, información base para efectuar la evaluación.

(iv) Preparación para las Evaluaciones. Previo al inicio de las evaluaciones se capacita en la metodología de evaluación a los evaluadores que conforman el panel. En el caso de la EPG se capacita los profesionales que se desempeñan en las unidades responsables de los programas en los elementos básicos de marco lógico. Con estos últimos se inicia la preparación preliminar de éstos marcos en cada uno de los programas. En el caso de las

evaluaciones de impacto se socializan los elementos metodológicos básicos que utilizarán las evaluaciones.

(v) Ejecución de la Evaluación. Se inicia la evaluación teniendo como base de información los antecedentes del programa y, en el caso de la EPG los marcos lógicos preliminares. La etapa de ejecución de la evaluación contempla la entrega de informes de avance e informe final, los que son comentados por la institución responsable del programa evaluado y el Ministerio de Hacienda.

(vi) Envío al Congreso. Se envía oficialmente al Congreso Nacional el informe final de las evaluaciones efectuadas por los consultores, informe ejecutivo preparado por el Ministerio de Hacienda en base al informe final, y los comentarios finales a la evaluación por parte de la institución responsable del programa evaluado.

(vii) Formalización de Compromisos. Sobre la base de las recomendaciones efectuadas por los evaluadores se definen compromisos entre la institución responsable del programa y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

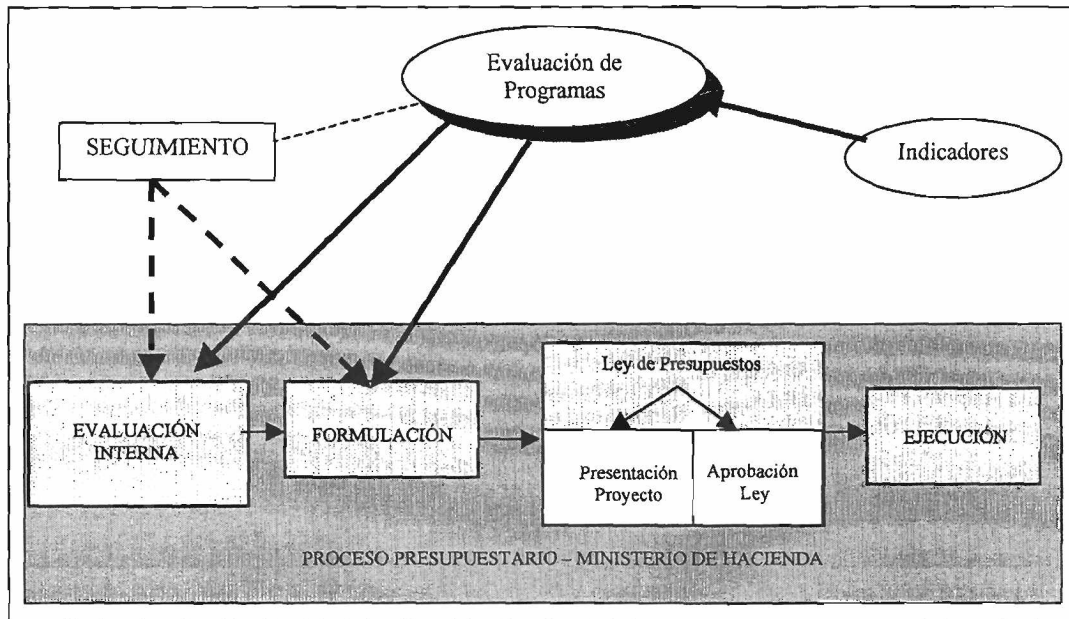
(viii) Seguimiento. El seguimiento de los compromisos institucionales en relación con las recomendaciones se efectúa al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año.

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 periodo. En algunos casos de programas con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, 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 definición de compromisos institucionales de mejoramiento ya descrito. De este modo, con posterioridad se podrá revisar la decisión en base al desempeño que presente el programa con las modificaciones introducidas. En otros casos, programas bien evaluados pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades. Por estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

La integración al ciclo presupuestario, como se presenta en la figura N° 4, se concreta principalmente a través de los procesos de análisis de los resultados en el proceso de formulación del presupuesto; presentación de los resultados a las comisiones de Hacienda y subcomisiones de Presupuestos del Congreso; e incorporación de la información de seguimiento de las recomendaciones en la etapa de evaluación interna del proceso presupuestario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Figura N° 4
Integración al Ciclo Presupuestario



En relación al primer proceso, a partir del año 2000 los resultados finales de las evaluaciones son analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, 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 para las definiciones de los marcos presupuestarios y la formulación del presupuesto, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Además, 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, los informes de síntesis²⁵ de las evaluaciones y comentarios de las instituciones responsables de los programas también forma parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada en las Subcomisiones de Presupuestos. Estos anexos incluyen además

²⁵ Los informes de síntesis pueden ser encontrados en la siguiente dirección de página web: <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Programa de Evaluación, Evaluación de Programas Gubernamentales y Evaluaciones de Impacto.

indicadores de desempeño, información sobre personal y gastos efectivos, entre otros antecedentes.

Finalmente, a partir del año 2001 la información de resultados de las evaluaciones y del seguimiento de los compromisos institucionales con el avance de la incorporación de las recomendaciones también constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario, específicamente en la etapa de evaluación de cada servicio al inicio de este proceso. Como se señala en la recuadro N° 11, ésta se efectúa en forma previa y es la base para las definiciones de los marcos presupuestarios que más tarde el Ministerio de Hacienda envía a cada una de las instituciones, junto con las instrucciones para la preparación de sus propuestas de presupuestos.

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

Las evaluaciones de programas tienen ya seis años de existencia, incluyendo el ciclo 2002. Se han evaluado un total de 134 programas públicos, 132 en la línea EPG y 2 evaluaciones en profundidad. 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. A continuación se señalan los principales avances.

2.1. Sistemática de la Experiencia

Durante los seis años de desarrollo de la EPG se han mantenido los principios básicos sobre los cuales fue creada esta iniciativa, constituyéndose éstos en ejes orientadores de las revisiones y análisis efectuados, de los cambios introducidos para su mejoramiento, y adicionalmente, base para el diseño de la segunda línea de Evaluaciones de Impacto. Lo anterior ha permitido dar estabilidad a la evaluación de programas fortaleciendo su desarrollo.

2.2. Efectividad

Se han evaluado 134 programas públicos. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan alrededor de 1.675.764 millones de pesos. De ellos un 90,2% está destinado a programas de carácter social como se observa en cuadro N° 9.

Cuadro N° 9
Programas Evaluados 1997 – 2002

| FUNCIONES | TOTAL ACUMULADO 1997 - 2002 (millones de pesos 2002) | PORCENTAJE (%) |
|-------------------------|--|-------------------|
| A. Funciones Generales | 28.694 | 1,7% |
| B. Funciones Sociales | 1.511.926 | 90,2% |
| C. Funciones Económicas | 135.144 | 8,1% |
| TOTAL | 1.675.764 | 100,0% |

Nota:

Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto, Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Se considera el gasto efectivo del programa en el año en que fue evaluado. Los programas que han sido reevaluados, hecho ocurrido a partir del año 2001, consideran el presupuesto de este último año.

En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, el tipo de cambio se valoriza en (tc) = \$680.

2.3 Desarrollo Institucional

Se ha mantenido la Comisión Interministerial, se ha fortalecido la función de contraparte del Ministerio de Hacienda y se ha avanzado en consolidar el trabajo con las instituciones involucradas.

Por otra parte, con el objeto de resguardar la objetividad de los resultados, en el caso de la EPG la constitución de los paneles de evaluación evolucionó desde una con participación de evaluadores institucionales²⁶ a otra conformada exclusivamente por consultores externos al sector público.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación de la Metodología

2.4.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales

En el caso de la EPG, 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 (ver punto IV).

²⁶ Profesionales de los Ministerio de Planificación y Cooperación, Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda, todos ellos externos a las instituciones responsables de los programas evaluados.

En los sucesivos procesos de ejecución del programa se han introducido cambios, precisando ámbitos y alcances de la evaluación, los que se han traducido en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación. Entre estos destacan:

- La incorporación del ámbito de organización y gestión del programa.
- Precisión de los aspectos relativos a calidad de los productos y sustentabilidad de los resultados en el ámbito de eficacia.
- Ampliación del análisis de eficiencia y economía, incorporando el análisis de actividades prescindibles, mecanismos de externalización y pago, recuperación de costos, y la incorporación de un formato especial de identificación de los aspectos presupuestarios y de costos.
- La incorporación de un anexo metodológico para la elaboración de indicadores.
- Precisiones del alcance requerido para las recomendaciones.

2.4.1.2. Evaluaciones de Impacto

En el caso de las evaluaciones de impacto, requiriéndose una metodología más rigurosa, esta ha sido desarrollada y aplicada en cada caso de acuerdo a la naturaleza de los programas y factibilidad de recolectar o registrar la información. A partir de la experiencia del primer año, para el proceso 2002 se sistematizó de un modo más completo los elementos centrales de ella, facilitando el trabajo técnico de las consultoras²⁷ y la función de contraparte del Ministerio de Hacienda.

Adicionalmente, en ambas líneas (EPG e Impacto), se ha mejorado la elaboración de los indicadores. Esto, con posterioridad al término de las evaluaciones, permitirá efectuar un mejor seguimiento al desempeño de los programas, así como también impulsar un trabajo con las instituciones para orientar y avanzar en el desarrollo de sistemas de información para mejorar y obtener nuevas mediciones.

Finalmente se ha elaborado el documento Notas Técnicas²⁸ que precisa y profundiza algunos tópicos y conceptos en el ámbito de la evaluación de programas (tanto EPG como Impacto), lo que permite uniformar criterios técnicos y definir ciertas convenciones para su aplicación en el desarrollo de las evaluaciones.

2.4.2 Generación de Competencias en Evaluación

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. Cincuenta y nueve (59) panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación de la línea EPG. Por otra parte, se ha capacitado a más

²⁷ Ver página web www.dipres.cl en Control de Gestión, Evaluación de Impacto, documento Metodología.

²⁸ Ver página web www.dipres.cl en Control de Gestión, publicaciones.

de 180 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, quienes 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.

Por otra parte, en relación a las evaluaciones de impacto, incluyendo el procesos 2002 que aún no finaliza, se ha trabajado con cuatro universidades y una consultora con las cuales se ha mantenido un fluido y enriquecedor intercambio técnico.

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.

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.

2.5 Retroalimentación a la Toma de Decisiones

2.5.1 Calidad de las Recomendaciones

En los últimos años, el mejor desarrollo de los procesos de evaluación han permitido también contar con recomendaciones más pertinentes, consistentes con los problemas y resultados obtenidos, identificando con más precisión los principales elementos técnicos a considerar en los cambios que deba incorporar el programa. Esto permite un mejor análisis en el proceso de definición de los compromisos institucionales.

A continuación se presenta recuadro con las implicancias de los resultados y recomendaciones para los programas evaluados en el año 2002 en la línea EPG .

Recuadro N° 12
Programas Evaluados Año 2002
Recomendaciones-Implicancias

| Situaciones | Programas |
|---|---|
| <p><i>Mejoramiento de los Sistemas de Información</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren del diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Generación de Capacidades en Localidades Pobres - Establecimiento y Desarrollo de una Política Cultural de Visión Global al Exterior - Chile Barrio |
| <p><i>Ajustes Menores</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; y precisión de algunos aspectos de diseño y/o procesos de gestión interna.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Actividades Específicas en el Exterior - Programa de Mejoramiento Educativo - Programa Explora |
| <p><i>Modificaciones en el Diseño de Alguno de sus Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes, o en sus procesos de gestión interna, y/o actividades. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización o sus instrumentos metodológicos; mejoramiento de sistemas de información y monitoreo; perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados; y mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Subsidio al Transporte Regional - Asistencia Técnica - Chile Compras - Fondo Fomento Pesca Artesanal |
| <p><i>Reformulaciones Sustantivas en el Diseño o Líneas de Acción</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones más profundas, tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, de modo que garantice una mayor coherencia e integración entre sus diferentes líneas de acción.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Salud Mental |
| <p><i>Reubicación Institucional</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren modificación de su dependencia institucional, en el marco de cuyas definiciones se incorporen modificaciones a su gestión.</p> | <ul style="list-style-type: none"> Crédito Pignoraticio y Prenda Industrial sin Desplazamiento Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad |
| <p><i>Finalización del Programa</i></p> <p>Considera programas evaluados que finalizan su período de ejecución comprometido, o que tomando en consideración sus resultados no se justifica la mantención de sus asignaciones presupuestarias.</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Perfeccionamiento Fundamental - Prorural |

De igual modo se presentan las implicancias de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones de impacto finalizadas en el año 2002.

Recuadro Nº 13
Evaluaciones de Impacto
Programas Evaluados Año 2001
Recomendaciones-Implicancias

| Situaciones | Programas |
|---|---|
| <i>Modificaciones en el Diseño de Alguno de sus Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</i> | |
| 1. El programa requiere perfeccionar las acciones coordinadas y complementarias entre los distintos componentes del FTAI y entre éste y el resto de los programas de la CONADI; definir la población potencial y objetivo del programa; generar en las unidades regionales y locales procesos y mecanismos de registro, control y seguimiento de las acciones, con el correspondiente diseño e implementación de un sistema de información; mejorar los procesos de gestión interna en relación a las funciones que el FTAI externaliza; y perfeccionar el sistema de adquisición de predios. | Programa Fondo de Tierra y Aguas Indígenas (FTAI) – CONADI / MIDEPLAN |
| 2. El programa requiere fortalecer la coordinación entre las labores realizadas a nivel central, por diferentes unidades y departamentos del IND, y las Coordinadoras Regionales de Deportes; crear un sistema de información integrado; revisar los criterios de focalización definidos en los programas; y perfeccionar las modalidades de transferencia de recursos a los ejecutores o beneficiarios. | Programas de Promoción Deportiva – Instituto Nacional del Deporte (IND) |

2.5.2 Oportunidad de la Información e Integración al Ciclo Presupuestario

Actualmente se dispone de información de los resultados de las evaluaciones oportunamente y ésta se ha incorporado en el proceso presupuestario. Tal como fue señalado, a partir del año 2000 los resultados de las evaluaciones efectuadas en el año fueron analizados en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en forma previa a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos, en las que participaron profesionales de la Divisiones de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la institución.

Lo anterior ha permitido que tales antecedentes se utilicen en la preparación de los presupuestos, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias).

Como se señalara, 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 Presupuestos.

2.5.3 Incorporación de un Proceso Regular de Definición de Compromisos y Seguimiento

El principal objetivo de las evaluaciones es mejorar el desempeño de los programas públicos en un trabajo colaborativo entre las instituciones y Ministerios involucrados y el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Es por esto que, a partir del año 2000, las recomendaciones surgidas en las evaluaciones fueron analizadas por 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, con el fin de impulsar la incorporación de los cambios necesarios en los programas. En los años 2001 y 2002 la información resultante del seguimiento ha pasado a formar parte de un modo más preciso en el proceso de trabajo del Ministerio de Hacienda durante el ciclo presupuestario. A contar del año 2002 el seguimiento se realiza a través de un formulario web lo que facilita la interacción con las instituciones.

Los resultados del seguimiento de compromisos de programas evaluados en años anteriores (1999, 2000 y 2001) muestran que sobre un universo de 53 programas que cuentan actualmente con seguimiento, las instituciones respectivas han dado cumplimiento al 53% de los compromisos establecidos y en forma parcial al 34% de ellos.

Complementariamente, se ha continuado perfeccionando la elaboración de los marcos lógicos e indicadores de desempeño en cada uno de los programas evaluados en los dos últimos años, con el objeto de avanzar en más y mejores mediciones que a su vez permitan un seguimiento más permanente del desempeño futuro de los programas.

2.5.4 Diseño de Programas y Disponibilidad de Información para la Evaluación

En la línea EPG, 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, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un nuevo procedimiento para los casos de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas. Dicho procedimiento exige que las iniciativas sean presentadas a un Fondo Concursable 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 la Evaluación de Programas

Gubernamentales. De esta forma se busca que los programas dispongan de un mejor ordenamiento e información para su monitoreo y evaluación (ver punto IV).

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

No obstante los avances logrados aún subsisten insuficiencias, ellas dicen relación con:

- El diseño inicial de los programas y la disponibilidad de información.
- Indicadores de desempeño para el seguimiento regular.
- Integración a la discusión legislativa.

Con el objeto de superar estas dificultades se considera necesario continuar reforzando actividades y procedimientos ya iniciados con este fin, pero que debido a su aún corto período de implementación no alcanzan su total consolidación y efectos esperados.

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

Como ya se señalara, puesto que un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico del programa, se continuará reforzando el procedimiento de presentación a financiamiento en el presupuesto en formato estándar en base al marco lógico utilizado en la Evaluación de Programas Gubernamentales, para todos aquellos programas nuevos o con reformulaciones o ampliaciones sustantivas (ver punto V).

3.2. Mediciones de Indicadores de Desempeño

Se continuará perfeccionado la elaboración de indicadores y sus mediciones con el objeto de que, una vez finalizada las evaluaciones, los programas cuenten con su matriz de marco lógico e indicadores de desempeño que permita un monitoreo y seguimiento permanente, tanto en la propia institución, en sus procesos de gestión interna, como en el Ministerio de Hacienda.

3.3. Integración a la Discusión Legislativa

Se continuará informando los resultados de las evaluaciones al Congreso Nacional, tanto en la instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que antecede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos como en la presentación de dicho proyecto de ley.

I.V. Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales. Presentación de Programas Nuevos y/o Ampliaciones o Reformulaciones Sustantivas

1. Puesta en Marcha y Desarrollo

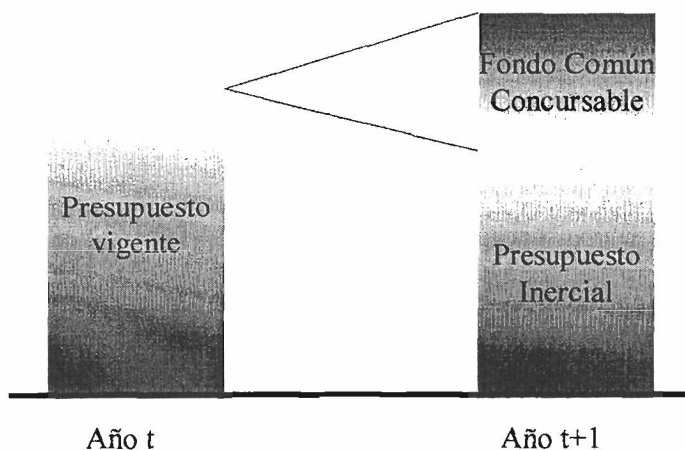
1.1 Objetivos y Requisitos

Con el objeto de disponer de mejor información en el proceso presupuestario y mejorar la asignación de recursos públicos a nuevos programas, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de ellos, disminuyendo así el carácter inercial del presupuesto, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento que difiere en aspectos importantes del sistema aplicado en años anteriores. Este procedimiento tiene las siguientes dos características centrales.

Primero, los Ministerios inician su proceso de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc.), pudiendo postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable) todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, no incorporados en este marco.

Segundo, es requisito que las iniciativas que postulan al Fondo deban presentarse en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes relevantes, básicos, para analizar la necesidad y pertinencia de la iniciativa. Los conceptos incorporados en este formulario corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología del marco lógico que utiliza la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y son la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.

FONDO CONCURSABLE



1.2. Focos y Elementos Metodológicos

Como se señalara, los conceptos incorporados en el formato estándar para las presentaciones de programas corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico. La institución presenta sus programas en una Ficha de Presentación de Programas, la que forma parte de los formularios para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de los Organismos del Sector Público²⁹. Los aspectos centrales contenidos en la Ficha de Presentación son los siguientes:

- Objetivo estratégico y producto de la institución al cual está vinculado el programa..
- Justificación del programa
- Población objetivo y beneficiaria
- Antecedentes presupuestarios, de gasto y petición de presupuesto
- Fin y propósito del programa
- Descripción de componentes
- Indicadores y medios de verificación

1.3 Marco Institucional y Actores Involucrados

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, a través de la Dirección de Presupuestos. 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 conjunto del presupuesto público. Los programas seleccionados pasan a formar parte del Proyecto de Ley de Presupuestos, el que debe ser discutido y aprobado por el Congreso Nacional.

A partir de la preparación del presupuesto 2002, las iniciativas son presentadas a MIDEPLAN³⁰ para su revisión y calificación, antecedentes base para el análisis y toma de decisiones en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda³¹.

Las instituciones participan directamente, puesto que son las responsables de la presentación de sus programas. Considerando que disponen de profesionales que han sido capacitados en la metodología de marco lógico, se les sugiere que recurran a ellos para apoyar técnicamente la elaboración de las presentaciones de programas al Fondo.

1.4 Seguimiento

El proceso de seguimiento anual de los programas seleccionados e incorporados al presupuesto se efectuará, en lo que corresponda, a partir de los indicadores de desempeño,

²⁹ Formulario E en el proceso de formulación del presupuesto para el año 2002, del Ministerio de Hacienda.

³⁰ En el primer año de aplicación de este instrumento las iniciativas fueron presentadas a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y fueron revisadas con el apoyo de MIDEPLAN.

³¹ De acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N° 0832, que aprueba convenio entre el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

según lo establecido para este instrumento (ver punto II.1.4). Además se incorporarán en procesos futuros de evaluación de programas.

1.5 Diseño Operativo

El diseño operativo de las presentaciones de programas comprende tres etapas. La primera corresponde a la selección de iniciativas presentadas al Fondo, la segunda al perfeccionamiento de las iniciativas seleccionadas para una mejor ejecución seguimiento y monitoreo, y la tercera centrada en el seguimiento como información para apoyar la discusión y elaboración de futuros presupuestos.

En la primera etapa se desarrollan los siguientes procesos de trabajo (ver figura N° 4).

(i) Presentación de Programas. El proceso se inicia conjuntamente con el proceso de Formulación de Presupuestos, una vez comunicado el marco presupuestario de cada institución por parte del Ministerio de Hacienda. Las presentaciones deben efectuarse a MIDEPLAN de acuerdo al formulario definido para estos efectos como parte del proceso presupuestario.

(ii) Asistencia Técnica, Revisión y Calificación. Este proceso es efectuado por MIDEPLAN. Sólo una vez que los programas cuenten con la revisión y calificación de esta institución pueden ser enviados al Ministerio de Hacienda. Este envío debe efectuarse conjuntamente con la presentación oficial de la propuesta de presupuesto de cada ministerio.

(iii) Análisis y Selección. En base a los antecedentes de la revisión y calificación de las presentaciones, y considerando también otros antecedentes de desempeño, y de pertinencia o prioridad institucional, se efectúa una preselección de programas de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Dicha preselección es presentada al Presidente de la República para su selección definitiva.

(iv) Incorporación al Proyecto de Ley de Presupuestos. Una vez seleccionados los programas a ser financiados con recursos del Fondo, estos se incorporan en el Proyecto de Ley de Presupuestos para su tramitación en el Congreso Nacional.

La segunda etapa consiste en el perfeccionamiento de los diseños o rediseños de los programas en aquellos casos en que las presentaciones no fueron satisfactorias, debiendo volver a presentarse a MIDEPLAN.

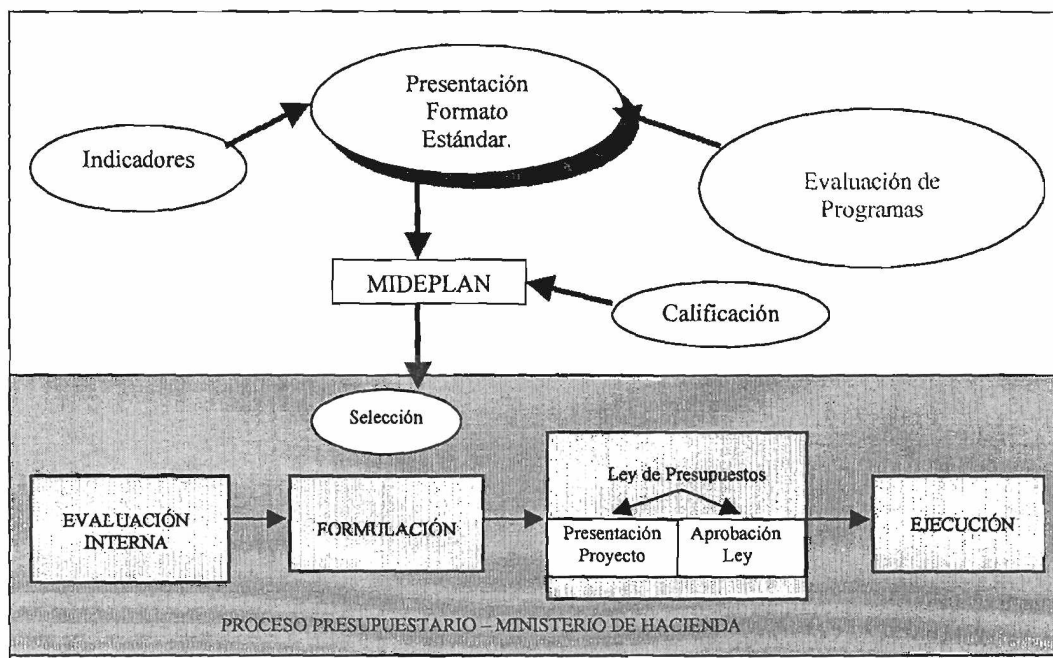
La tercera etapa corresponde al seguimiento, que como ya se ha señalado se efectuará en base a los indicadores de desempeño.

1.6. Integración al Ciclo Presupuestario

El Fondo Concursable es un instrumento de asignación de recursos que forma parte del proceso formal de formulación de presupuestos y la presentación a éste en un formato

estándar es el procedimiento definido para estos efectos. La integración al ciclo presupuestario se ilustra en la figura N° 5.

Figura N° 5
Integración al Ciclo Presupuestario – Primera Etapa



2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Resultados

En base a la experiencia adquirida en el primer año de implementación del Fondo se incorporaron cambios en algunos de sus procedimientos, con el objeto de perfeccionar el instrumento para su segunda aplicación y avanzar en su consolidación. A continuación se señalan los principales avances.

2.1 Sistemática de la Experiencia.

En los dos años de funcionamiento del Fondo se ha obtenido un alto cumplimiento de los requisitos exigidos por parte de las instituciones. Esta respuesta institucional es consistente con muchas opiniones de directivos que han destacado la mayor rigurosidad técnica que impone.

Por otra parte, los cambios introducidos en el segundo año de aplicación no han modificado sus objetivos ni elementos metodológicos centrales, al contrario, estos han sido reforzados. La continuidad en esta línea de trabajo en la formulación de presupuestos futuros contribuirá a su completa consolidación.

2.2 Efectividad

No obstante su corto período de existencia, la operación del Fondo a través de su formato estándar de presentación y procedimientos ha facilitado el análisis para la selección de iniciativas al disponer de información de mejor calidad y en un orden más apropiado para su revisión y análisis. Esto ha disminuido la inercia en la formulación del presupuesto, permitiendo que los recursos incrementales se asignen considerando las mejores iniciativas nuevas y las ampliaciones de los mejores programas existentes.

A los avances logrados han contribuido los procesos establecidos en las instrucciones para la formulación de presupuestos y su aplicación. Entre otros, se solicitó que las presentaciones de iniciativas al Fondo respondieran a un riguroso proceso de análisis y selección en las instituciones, considerando las prioridades definidas tanto al interior de los Servicios como a nivel de los Ministerios a los que pertenecen.

Como resultado final, en el proceso correspondiente al año 2002 se seleccionaron 126 programas.

2.3. Desarrollo Institucional

Para el proceso 2002 se definió una modalidad de trabajo interinstitucional con la participación de MIDEPLAN en las actividades ya señaladas en punto VI.1.5. Esta modalidad ha requerido de un trabajo técnico entre esta institución y el Ministerio de Hacienda, particularmente en lo que se refiere a la Ficha de Presentación de Programas e informe técnico de sus revisiones. A su vez se estableció con mayor claridad los procesos y responsabilidades de cada una de las instituciones. Ambas líneas de trabajo han mejorado la aplicación del instrumento.

Por otra parte, esta segunda aplicación permitió avanzar en la institucionalización del procedimiento en las instituciones, lo que ha futuro debería ir mejorando también sus procesos internos de preparación del presupuesto.

2.4. Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

Previo al inicio del proceso correspondiente al año 2002 se efectuaron talleres de presentación de los aspectos metodológicos centrales del formato, por parte del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, a instituciones que lo solicitaron. Esto, unido a la capacitación efectuada en el marco de las evaluaciones de programas, la asistencia técnica brindada por MIDEPLAN en el proceso de presentación de las iniciativas, un formato más amigable y la experiencia en la aplicación anterior por parte de las instituciones, se ha traducido en un significativo avance en la calidad de las presentaciones, y por tanto, en la consolidación de la metodología.

Además, cabe destacar que en el proceso de preparación y formulación del presupuesto correspondiente al año 2002, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha

querido incorporar con mayor profundidad el enfoque o consideraciones de género en las presentaciones de iniciativas al Fondo Concursable³². Para esto ha incorporado dicha temática al formato estándar de presentación (ver recuadro N° 14).

Recuadro N° 14
Incorporación del Enfoque o Perspectiva de Género en las Presentaciones de Programas al Fondo Concursable

El análisis de género se puede incorporar en las diferentes etapas de formulación de un programa. Es por esto que el formato estándar de presentación al Fondo Concursable lo incluye en el diagnóstico, identificación de beneficiarios, fin y propósito del programa, definiciones de componentes e indicadores.

En particular, a nivel de componentes (bienes y/o servicios) se solicita la identificación precisa de diferencias necesarias de considerar en la definición del (o de los) componente (s), dependiendo de si los beneficiarios son hombres, mujeres o ambos, para que efectivamente se logre el propósito u objetivo del programa. Estas diferencias pueden corresponder a las características de los bienes y/o servicios, al modo de acceso o provisión de éstos y/o a los procesos vinculados.

Finalmente, al aplicar análisis de género los indicadores deben medir los efectos o resultados del programa y sus componentes en la situación de hombres y mujeres.

2.4.2 Generación de Competencias en Diseño y Monitoreo de Programas

Los avances descritos más el propio proceso de preparación de las presentaciones por parte de las instituciones, naturalmente, han contribuido a generar competencias básicas en el diseño y rediseño de programas, partiendo por su justificación e identificación más precisa de sus resultados esperados a nivel de fin y propósito.

2.5. Integración al Ciclo Presupuestario

El Fondo Concursable y su formato estándar de presentación forman parte del proceso presupuestario, al que han contribuido a mejorar significativamente.

Cabe señalar que en su primer año de aplicación se instruyó a las instituciones con programas seleccionados que enviaran sus presentaciones finales perfeccionadas y actualizadas a MIDEPLAN, quien revisó dichas presentaciones y las calificó. Dicho proceso se extendió hasta el mes de marzo del año 2001. Con posterioridad, las calificaciones fueron analizadas en el proceso de evaluación interna que se lleva a efecto en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el mes de mayo. A partir de esto se definió excluir del presupuesto marco todos aquellos programas seleccionados en el Fondo que, pudiendo ser ejecutados por más de un año, no entregaron en forma satisfactoria los antecedentes solicitados, contribuyendo con esto a disminuir el componente inercial del presupuesto. Dichos programas, para su eventual continuidad,

³² Este desarrollo se efectuó en el marco de los compromisos establecidos por el Ministerio de Hacienda en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y contó con la colaboración del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM.

debieron volver a presentarse al Fondo, y por tanto, competir con otras iniciativas presentadas.

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

No obstante los avances descritos, aún se observan dificultades en aspectos técnicos del procedimiento necesarios de reforzar para su mejor uso.

Es necesario profundizar en algunos aspectos técnicos del formato de presentación con las instituciones, en particular se observan aún debilidades en la elaboración y medición de indicadores. Para avanzar en este aspecto se efectuarán las siguientes acciones:

(i) MIDEPLAN continuará y ampliará la asistencia técnica a las instituciones con el propósito de cubrir un mayor número de ellas profundizando en los aspectos técnicos del formato de presentación. Esto se efectuará, en forma previa al inicio del proceso presupuestario del próximo año.

(ii) El Ministerio de Hacienda, a través de los procesos ya establecidos para el desarrollo de las evaluaciones de programas e Indicadores de Desempeño (ver puntos II y III) contribuirá a profundizar en los elementos conceptuales y metodológicos comunes al formato estándar.

V. BIBLIOGRAFÍA.

- Banco Mundial (1998). "Manual para la gestión del gasto público". Washington DC.
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001). "Guía Metodológica para la formulación de Indicadores". (www.dípres.cl).
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001). "Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2001".
- Guzmán, Marcela (2001). "Chile: Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño". Serie Seminarios y Conferencias. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Marcel, Mario. (2000). "Indicadores de Desempeño como Instrumento de Modernización en el Estado de Chile". Perspectivas 1999.
- Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (2000). "Seguimiento de los Resultados de la Gestión en el Sector Público. Perspectivas desde la Experiencia Internacional". Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Madrid, España.
- Mokate, Karen, M. (1999). "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?". INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oficina de Evaluación (EVO) (1997). "Evaluación un herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos". Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001a). Outcomes-Focused Budgeting. Case Studies. May 2001.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001a). Outcomes-Focused Management and Budgeting. May 2001.
- World Bank. "Public Sector Performance – The Critical Role of Evaluation". Operations Evaluation Department. The World Bank.

