

Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público

Marianela Armijo



CEPAL

manuales

Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público

Marianela Armijo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social (ILPES)

Santiago de Chile, junio de 2011

Este documento fue preparado por Marianela Armijo del Área de Políticas Presupuestarias y de Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradece a los profesionales del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública y consultores que han participado en los cursos de Planificación Estratégica y construcción de indicadores de desempeño en el sector público impartidos por ILPES.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN: 1680-886X

ISBN: 978-92-1-121774-2

E-ISBN: 978-92-1-054797-0

LC/L.3319-P

LC/IP/L.311

N° de venta: S.11.II.G.38

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2011. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

I. Introducción	7
II. Aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional	9
A. Especificidad de la evaluación en el ámbito público.....	9
III. La planificación estratégica como instrumento de la gestión por resultados	15
A. Conceptos.....	15
B. Componentes del proceso de planificación estratégica.....	18
IV. Requisitos de la planificación estratégica en el ámbito público	21
V. Planificación estratégica y planificación operativa anual	25
A. Articulando decisiones estratégicas con los aspectos operativos.....	25
1. La cuantificación de los bienes y servicios.....	27
2. Los procesos administrativos.....	27
3. La vinculación programática con las asignaciones presupuestarias.....	27
VI. Componentes del proceso de planificación estratégica	29
A. Misión.....	29
1. Redacción de la misión... ..	31
2. Aspectos prácticos para la formulación de la misión.....	32
3. Vínculo entre la misión institucional y la misión de los programas o entidades dependientes.....	33
4. Definiendo los productos y los usuarios.....	35

B.	Visión.....	39
1.	Redacción de la visión	40
C.	Objetivos estratégicos	41
1.	Pasos básicos para la definición de los objetivos estratégicos.....	43
2.	Análisis de los aspectos internos y externos a la entidad.....	44
3.	Redacción de los objetivos estratégicos.....	45
4.	Los objetivos estratégicos en el proceso de planificación estratégica.....	45
5.	Niveles de toma de decisión y vínculos entre los objetivos estratégicos sectoriales, institucionales y de los programas o entidades	46
6.	Estrategia y planes de acción	48
7.	Establecimiento de estrategias y planes de acción.....	49
8.	Planes de acción.....	52
VII.	Indicadores de desempeño.....	55
A.	Conceptos.....	55
B.	¿Para qué se utilizan los indicadores?.....	58
C.	Tipos de indicadores de desempeño.....	59
D.	Indicadores desde el punto de vista de la etapa del proceso productivo	60
E.	Indicadores desde el punto de vista del desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad.....	63
1.	Eficacia	64
2.	Cobertura.....	64
3.	Focalización	65
4.	Capacidad para cubrir la demanda actual.....	65
5.	Resultado final	65
6.	Eficiencia	66
7.	Importancia del análisis de eficiencia para la gestión	67
8.	Economía	68
9.	Calidad de servicio.....	69
F.	Integración de los indicadores de desempeño	69
G.	Construcción de Indicadores: 10 pasos básicos	74
1.	PASO 1: Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición.....	75
2.	PASO 2: Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir	75
3.	PASO 3: Formular el nombre del indicador y describir la fórmula de cálculo	80
4.	PASO 4: Validar los indicadores aplicando criterios técnicos.....	86
5.	PASO 5: Recopilar los datos.....	88
6.	PASO 6: Establecer las metas.....	88
7.	PASO 7: Establecer la fuente de los datos o medios de verificación.....	89
8.	PASO 8: Establecer supuestos	90
9.	PASO 9: Monitorear y evaluar.....	90
10.	PASO 10: Comunicar e informar.....	92
VII.	Aplicación de la planificación estratégica y los indicadores de desempeño en el sector público	95
A.	Ámbitos de aplicación de la planificación estratégica	95
	Conclusiones.....	101
	Bibliografía.....	103
	Serie Manuales: números publicados	105

Índice de cuadros

CUADRO 1	TIPOS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍAS	11
CUADRO 2	TIPOS DE EVALUACIONES REALIZADAS EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO	13
CUADRO 3	FORMATO PARA LOS PLANES DE ACCIÓN	52
CUADRO 4	INDICADORES DE EFICIENCIA.....	67
CUADRO 5	EJEMPLO DE INDICADORES DE CALIDAD	69
CUADRO 6	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE).....	71
CUADRO 7	INDICADORES PARA LA FUNCIÓN MUNICIPAL DE SANIDAD.....	72
CUADRO 8	PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL	73
CUADRO 9	EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES	77
CUADRO 10	EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES (CONTINUACIÓN)	78
CUADRO 11	INDICADORES DE RESULTADO INTERMEDIO Y RESULTADO FINAL	80
CUADRO 12	CRITERIOS PARA LA VALIDACIÓN DE LOS INDICADORES	87
CUADRO 13	PROBLEMAS FRECUENTES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS.....	89
CUADRO 14	PORCENTAJE DE INDIVIDUOS ELEGIBLE PARTICIPANDO EN EL FOOD STAMP PROGRAM.....	98

Índice de recuadros

RECUADRO 1	SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES EN CHILE.....	12
RECUADRO 2	PLANES ESTRATÉGICOS Y PRESUPUESTO: EXPERIENCIA EN ESTADOS UNIDOS.....	16
RECUADRO 3	PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTOS PLURIANUAL.....	28
RECUADRO 4	EJEMPLOS DE REDACCIÓN DE MISIÓN	31
RECUADRO 5	PAUTA PARA LA REDACCIÓN DE LOS PRODUCTOS	36
RECUADRO 6	DEFINICIONES DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EN DIFERENTES METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA.....	42
RECUADRO 7	EJEMPLOS DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIÓN AGRICULTURA	48
RECUADRO 8	INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LOS ENTES LOCALES DEL REINO UNIDO	64
RECUADRO 9	ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE UNA ORGANIZACIÓN	65
RECUADRO 10	EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFICACIA.....	66
RECUADRO 11	DIFICULTADES PARA MEDIR LOS INSUMOS Y PRODUCTOS EN EL DESARROLLO DE INDICADORES DE EFICIENCIA	68
RECUADRO 12	EJEMPLOS DE INDICADORES DE ECONOMÍA	68

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	CICLO DEL CONTROL DE GESTIÓN	18
DIAGRAMA 2	FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA.....	19
DIAGRAMA 3	ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN Y TIPOS DE INDICADORES.....	23
DIAGRAMA 4	PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y TIPO DE INDICADORES.....	26
DIAGRAMA 5	MISIÓN.....	30
DIAGRAMA 6	MISIÓN DE INSTITUCIÓN Y PROGRAMAS.....	35
DIAGRAMA 7	EJEMPLO DE PRODUCTOS FINALES E INTERMEDIOS.....	37
DIAGRAMA 8	DEFINICIÓN DE PRODUCTOS Y USUARIOS.....	38
DIAGRAMA 9	VISIÓN	39
DIAGRAMA 10	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	41

DIAGRAMA 11 PLAZOS DE LOS OBJETIVOS.....	42
DIAGRAMA 12 ANÁLISIS SITUACIONAL Y FODA.....	43
DIAGRAMA 13 TIPOS DE OBJETIVOS E INDICADORES.....	46
DIAGRAMA 14 RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MINISTERIALES Y LOS PROGRAMAS.....	47
DIAGRAMA 15 OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS.....	49
DIAGRAMA 16 ESTRATEGIAS.....	50
DIAGRAMA 17 CADENA DE RESULTADOS.....	57
DIAGRAMA 18 RELACIÓN ENTRE EL OBJETIVO Y EL INDICADOR.....	57
DIAGRAMA 19 TIPOS DE INDICADORES.....	60
DIAGRAMA 20 INDICADORES Y PREGUNTAS DE DESEMPEÑO.....	61
DIAGRAMA 21 INDICADORES DE IMPACTO, CON MEDICIÓN INTERMEDIA DE LOS RESULTADOS.....	63
DIAGRAMA 22 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA E INDICADORES.....	75
DIAGRAMA 23 EJEMPLO DE VARIABLES EN EL NOMBRE DEL INDICADOR.....	81
DIAGRAMA 24 EJEMPLO DE INDICADOR DE PORCENTAJE.....	82
DIAGRAMA 25 EJEMPLO DEL INDICADOR DE COBERTURA.....	83
DIAGRAMA 26 EJEMPLO DE UN INDICADOR DE FOCALIZACIÓN.....	83
DIAGRAMA 27 EJEMPLO DE INDICADOR DE TASA DE VARIACIÓN.....	84
DIAGRAMA 28 EJEMPLO DE TASA DE VARIACIÓN O DE CAMBIO.....	84
DIAGRAMA 29 EJEMPLO DE RAZON O PROMEDIO (TIEMPOS PROMEDIOS, COSTOS PROMEDIOS).....	85
DIAGRAMA 30 EJEMPLO DE INDICADOR DE RAZÓN O PROMEDIO: TIEMPO PROMEDIO DE UNA SOLICITUD.....	85
DIAGRAMA 31 EJEMPLO DE INDICES.....	86
DIAGRAMA 32 INTEGRALIDAD DE LAS METAS.....	90
DIAGRAMA 33 TIPOS DE INDICADORES Y USUARIOS POSIBLES.....	93

I. Introducción

El ILPES pone a disposición de sus alumnos este Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el sector público, que procura sistematizar la experiencia reciente del Instituto. El ILPES ha prestado asesorías, realizado cursos nacionales e internacionales y coordinado talleres de alto nivel en varios países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana entre otras). La misión es robustecer los procesos innovadores de la región en materia de gestión por resultados, insistiendo en una perspectiva multianual y participativa, para rescatar la importancia de la planificación en la gestión pública.

El propósito de este manual es examinar las vinculaciones entre la planificación estratégica y los indicadores de desempeño de los organismos públicos en el marco del proceso presupuestario orientado a los resultados. Aunque ya existe alguna información sistematizada, este manual pretende despejar dudas respecto de los conceptos más utilizados, mostrar las distintas alternativas metodológicas empleadas por los países en sus procesos de planificación, y resaltar los aspectos más edificantes en la construcción de indicadores de desempeño.

La planificación estratégica y los indicadores de desempeño son herramientas metodológicas claves para la evaluación que retroalimenta el proceso de toma de decisiones para el mejoramiento de la gestión pública. Desde esta perspectiva, en este manual se presenta también un capítulo referido a los aspectos conceptuales de la evaluación institucional orientado a clarificar los distintos tipos de evaluación que existen.

Posteriormente, se definen los conceptos más frecuentemente usados en los procesos de planificación gubernamental y se detallan las principales lecciones aprendidas. Se propone asimismo una metodología simple para construir indicadores de desempeño, enfatizando la necesidad de articular el sistema de monitoreo y evaluación con diversos tipos de indicadores “inteligentes”, para distintos propósitos, entendiendo por esto a los indicadores útiles y confiables para la información, evaluación y toma de decisiones en distintos ámbitos de la acción pública. Se busca identificar las mejores prácticas y los errores más frecuentes que complican el uso de estas herramientas.

En el ámbito de las organizaciones públicas la medición del desempeño es parte de un proceso amplio de planificación, que implica preguntarse cuál es la misión (quiénes somos, qué hacemos y para quiénes), establecer los objetivos estratégicos (dónde queremos ir, que resultados queremos lograr), definir las estrategias (cómo podemos llegar hacia allá) y finalmente preguntarse si ha logrado el desempeño esperado (a través de indicadores).

La experiencia muestra que es clave la generación de un ambiente propicio a las reformas, que hagan posible la construcción de una institucionalidad en torno a la planificación del desarrollo y, a la evaluación de las políticas y los programas públicos.

El manual no tiene como propósito desarrollar aspectos teóricos que muestren las diversas vertientes académicas de la planificación gubernamental, ni tampoco presenta un análisis exhaustivo respecto de los sistemas de evaluación del desempeño y los arreglos institucionales que existen en los distintos países. No obstante, contiene una importante literatura de ambos temas a la que se puede acceder en Anexo.

II. Aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional¹

A. Especificidad de la evaluación en el ámbito público

Conceptualmente la evaluación tanto desde el punto de vista de los programas públicos como de la gestión, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones políticas-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos (véase Ballart, 1992).

La revisión de la documentación especializada da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público, una de las más completas, aplicada a la evaluación de la gestión de las entidades, es la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En ésta se señala que la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (OCDE/PUMA 1998).

¹ Véase Bonnefoy, Armijo (2005).

Otra definición pero esta vez enmarcada en el ámbito de los programas públicos es la que señala que la “evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (véase Weiss, 1998).

Desde el punto de vista de las funciones de la planificación, la evaluación juega un rol central. En efecto, junto con la prospectiva y la coordinación de las políticas públicas, la evaluación constituye uno de los pilares del nuevo modelo de gestión pública. Este modelo que se orienta a los resultados de la acción pública involucra distintas dimensiones de la evaluación: dentro del propio aparato gubernamental, en su relación con el parlamento y, de manera más general, con la ciudadanía. Aunque la instrumentación plena de este enfoque requiere un conjunto equilibrado de instrumentos, la evaluación de las acciones públicas constituye su eje (véase Juan Martín, 2005)².

En términos de su operatividad y para poder contextualizar y delimitar el foco de evaluación de interés de este manual, podríamos clasificar la evaluación de la siguiente manera:

Según el **objeto de la evaluación** ésta permite pronunciarse sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de programas públicos³
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y
- Evaluación del desempeño individual

Según el **propósito de la evaluación**:

En términos generales la evaluación está dirigida a generar información para la toma de decisiones de asignación de recursos y/o la rendición de cuentas en diferentes ámbitos (resultados de las políticas públicas y/o los programas públicos). La implementación de sistemas de evaluación de desempeño gubernamental tiene diversos fines que van desde la retroalimentación de los resultados de programas públicos prioritarios y seguimientos de las metas comprometidas en el plan de desarrollo, hasta la generación de información para el proceso presupuestario⁴, con el propósito de enriquecer las decisiones sobre la asignación de recursos.

² La prospectiva busca articular las perspectivas para el conjunto de los ciudadanos, más allá de las posibilidades de los mercados y de cada actor o grupo social por separado y, también, anticipar las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno en distintos plazos. La coordinación de las políticas públicas y admite dos dimensiones principales: una, la interacción del gobierno con las restantes fuerzas políticas, económicas y sociales que permita concertar sobre distintos temas y, otra, la coordinación que debe realizarse al interior del gobierno para alcanzar en tiempo y forma los objetivos trazados. Ambas dimensiones son imprescindibles para orientar el desarrollo con dirección estratégica, (Véase Martín, 2005)

³ Se entenderá por evaluación de las políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de "política", así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas. Por evaluación de programas públicos se entenderá aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, sobre una realidad social. El uso de su información también involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población específica que sirve.

⁴ El Presupuesto Informado sobre Desempeño en América Latina (PID) se define como la utilización de la información de desempeño por cada uno de los actores claves del proceso presupuestario. El principal objetivo del PID es mejorar la calidad del gasto público a través de una asignación de recursos consistentes con los objetivos de política, lo cual permite una mayor eficiencia en el uso de éstos. Un objetivo intermedio del PID es hacer disponible la información sobre desempeño a los tomadores de decisiones posibilitando la conexión entre la planificación y la acción directiva. Esto permite fundamentar de mejor manera las decisiones sobre medidas de desempeño y otras fuentes de información. La información de desempeño en el proceso de Presupuestación debería ser generada por sistemas de información fidedignos, que apoyan sus cuatro fases: Formulación, aprobación, ejecución y evaluación-auditoria.

En el caso de la evaluación de políticas y programas el principal objetivo de la evaluación es el mejoramiento en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economía de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos.

En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, se busca apoyar la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como facilitar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y como herramienta para el proceso presupuestario⁵.

Según los *mandantes* de la evaluación se puede desagregar en:

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad.
- Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad ya sea por imposición de un ente externo como la Dirección de Presupuestos, el Congreso, la Contraloría, etc., o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

Según la **etapa de la intervención** de la acción pública, lo cual considera a la evaluación como un proceso el cual puede realizarse en las diferentes etapas de la intervención o acción pública:

- Evaluación *ex ante*: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentran los estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y similares.
- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- Evaluación *ex post*: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

No es menor insistir en la necesidad de delimitar el objeto de evaluación, como fue señalado anteriormente el foco al cual se dirigieren los esfuerzos de evaluación, tendrá distintos propósitos, usuarios, y por supuesto diferentes metodologías para realizar el proceso evaluativo. Tal como puede verse en el siguiente recuadro cada tipo de evaluación se dirige a cubrir una necesidad específica y por la tanto las metodologías.

CUADRO 1
TIPOS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍAS

Ámbito de acción gubernamental	¿Qué se evalúa?	Metodologías/Fuentes de datos
Planes y Estrategias Nacionales de Desarrollo	Cumplimiento de compromisos, prioridades nacionales	Sistemas de Estadísticas Nacionales, encuestas, paneles de expertos y Evaluación de impacto
Institucional (Ministerios), Entidades Públicas	Cumplimiento de metas de gestión y resultados finales Eficiencia, Eficacia, Calidad y Economía	Sistema de indicadores de Desempeño Evaluación de programas (Marco Logico)
Programas Públicos	Resultados, gestión e impacto	Evaluación de programas publicos-inversión (Escritorio, impacto, EXPOST INVERSIONES) Marco Logico
Inversiones	Rentabilidad Social Costo-Beneficio	Evaluación de inversiones: Costo-Beneficio ex-ante,expost.

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Ver Uña (2010).

En la evaluación de políticas y de programas lo que se busca identificar es el efecto final de la intervención pública a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos, o acciones gubernamentales. La evaluación de las políticas públicas, en sí requiere de sofisticadas metodologías de evaluación que combinan aspectos cuantitativos y cualitativos⁶. En el ámbito de los programas públicos, lo que más se observa es la aplicación de metodologías basadas en el marco lógico⁷.

En los últimos años y en el marco de la implementación de iniciativas dirigidas a presupuestar considerando la información sobre el desempeño de la gestión pública (denominada por algunos autores como presupuestación por resultados, o presupuestación informada por desempeño, etc.), varios países de la región han implementado sistemas de monitoreo y evaluación de desempeño, que consideran un conjunto de información derivada de la construcción de indicadores⁸, así como del desarrollo de diferentes tipos de evaluaciones.

Dos experiencias interesantes al respecto son las de Chile (ver recuadro 1), con el programa de evaluaciones integradas al proceso presupuestario, y la de México (ver recuadro 2) de carácter más reciente, en que se han desarrollado una línea de evaluaciones (de programas y de impactos) cuyos resultados se incorporan a la discusión del proceso presupuestario. Hasta el 2005 se había evaluado el equivalente al 20% de presupuesto de ese año, y considerando las evaluaciones comprometidas al 2009, este porcentaje aumentó al 42% del presupuesto⁹.

RECUADRO 1 SISTEMA DE EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES EN CHILE

Es un Sistema que ha creado distintas líneas de evaluación de manera gradual que entregan información relevante para mejorar asignación y uso de recursos, contribuyendo así a mejorar la calidad del gasto público. Consta de las siguientes tipos de evaluaciones:

Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG) (1997): Evaluación de diseño y gestión de un programa, y resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros). Utiliza sólo información disponible. Realizada por un panel de evaluadores externos, aprox. 6 meses de duración, totalmente conectada al ciclo presupuestario.

Evaluaciones de Impacto (EI) (2001): Además de lo anterior, permite evaluar resultados intermedios y finales en los beneficiarios, utilizando metodologías cuasi-experimentales, construyendo grupos de control y línea de base. Realizada por un entidad evaluadora externa, aprox. 16 meses de duración.

Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) (2002): Evalúa una o más instituciones, abarcando aspectos de su diseño institucional, consistencia con las definiciones estratégicas, aspectos de gestión organizacional y resultados. Realizada por un entidad evaluadora externa, aprox. 12 meses de duración.

Evaluación de Programas Nuevos (EPN) (2009): Diseña la evaluación desde que se inicia o planifica un nuevo programa público, estableciendo líneas bases y utilizando preferiblemente diseño experimental. Realizado con apoyo Panel Internacional Asesor, aprox. 24 a 36 meses de duración.

Fuente: Arenas, Berner (2009).

⁶. Las preguntas que se hace la evaluación de impacto tienen que ver con los efectos de mediano y largo plazo sobre la población beneficiaria que espera obtener el Programa, es decir: ¿Cuáles serán los beneficios con que quedará la población beneficiaria una vez que concluya su participación en el programa?. Por ejemplo: incremento en el nivel de remuneraciones, reducción de la tasa de morbilidad de menores beneficiados con un programa de vacunación, aumento del rendimiento escolar de los alumnos participante en un programa de reforzamiento educativo. Algunas de las metodologías más usadas son el diseño experimental tradicional y aleatorio, método de doble diferencias, métodos de comparaciones pareadas (matching), selección de modelos (variables instrumentales) y evaluaciones cualitativas.

⁷. Ver Aldunate, Córdoba (2010).

⁸. Véase capítulo 7.

⁹. Véase ILPES, 2010. Panorama de la Gestión Pública en América Latina.

CUADRO 2
TIPOS DE EVALUACIONES REALIZADAS EN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE
POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO

		Programa anual de evaluación		
Tipo de evaluación	Alcance	2007	2008	2009
Total		126	192	196
De consistencia y resultados	Analiza el diseño y desempeño global de los programas para mejorar su gestión y medir el logro de resultados	116	34	22
De procesos	Analiza la gestión del programa, mediante trabajo de campo	-	-	6
De impacto	Identifica, con metodologías rigurosas, los cambios logrados en la población objetivo y en los indicadores estratégicos	2	6	6
Estratégica	Analiza aspectos o situaciones prioritarias de los programas (Ej.: política de nutrición y abasto; desarrollo rural, entre otros)	2	1	7
Específica	Analiza aspectos particulares de los programas (Ej. calidad de los servicios, percepción de beneficiarios, entre otros)	6	151	155

Fuente: <http://www.coneval.gob.mx/>

El foco de evaluación sobre el cual nos preocuparemos en este documento será sobre el desempeño de las organizaciones públicas¹⁰, desde el punto de vista de los resultados finales o el impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión. También interesa analizar el desempeño institucional en términos de la eficiencia (uso de recursos para la generación de los productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos¹¹), calidad (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados)¹².

Desde la perspectiva del uso de la evaluación como retroalimentación para la toma de decisiones y el establecimiento de cursos de acción (estrategias), la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional. En este sentido la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados asume la existencia previa de objetivos, que es parte de los aspectos reforzados en un adecuado proceso de planificación estratégica¹³.

¹⁰ Estas organizaciones pueden operar en la administración central del gobierno o en el nivel local.

¹¹ En el caso de la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas el concepto de eficacia puede aludir tanto a la eficacia de los productos (bienes y servicios producidos, sin pronunciarse aún sobre el impacto final sobre la población) o bien eficacia de los resultados finales o impacto.

¹² Estos conceptos serán ampliamente detallados en el Capítulo VII.

¹³ El siguiente capítulo aborda el proceso de planificación estratégica en las organizaciones públicas.

III. La Planificación estratégica como instrumento de la gestión por resultados

A. Conceptos

La Planificación Estratégica, (PE), es una herramienta de gestión que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y servicios que se proveen.

Desde un punto metodológico, la planificación estratégica consiste en un ejercicio de formulación y establecimiento de objetivos de carácter prioritario, cuya característica principal es el establecimiento de los cursos de acción (estrategias)¹⁴ para alcanzar dichos objetivos. Desde esta perspectiva la PE es una herramienta clave para la toma de decisiones de las instituciones públicas.

¹⁴. El término “estrategia” se deriva del griego “Strategos”, que significa, literalmente, “general del ejército”. Cada una de las diez tribus de la antigua Grecia, elegían cada año un Strategos para dirigir su regimiento. En la batalla de Maratón (490 AC), los strategos asesoraron al Gobernante político como un consejo. Dieron asesoría “estratégica” sobre la gestión de las batallas para ganar las guerras, en lugar de asesorar sobre “tácticas” de manejo de las tropas para ganar las batallas. Con el tiempo, el trabajo de los strategos creció para incluir funciones judiciales.

La PE tiene una larga data, su uso más intensivo se da en las organizaciones privadas alrededor de la década de los sesenta. Posteriormente, surge como instrumento de apoyo a la gestión pública en el marco de las iniciativas de la Nueva Gerencia Pública o New Public Management, a mediados de los ochenta en los países de la OCDE¹⁵. Un ejemplo muy representativo de esto es la experiencia que se da en el marco del Government Performance and Results Act o Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno, iniciativa impulsada en 1993 en Estados Unidos. Las agencias ejecutivas debieron desarrollar como base para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos y planes anuales de desempeño cubriendo el conjunto de actividades del Programa y elaborar reportes anuales del desempeño del programa del año fiscal.

RECUADRO 2 PLANES ESTRATÉGICOS Y PRESUPUESTO: EXPERIENCIA EN ESTADO UNIDOS

En el marco del GPRA (Government Performance and Results Act) o Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno, iniciativa impulsada en 1993 en Estados Unidos, las agencias ejecutivas debieron desarrollar como base para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos, planes anuales de desempeño cubriendo el conjunto de actividades del Programa y elaborar reportes anuales del desempeño del programa del año fiscal. En este contexto, los elementos básicos de los planes estratégicos eran los siguientes:

- Una declaración comprehensiva de la misión de la agencia
- Objetivos de largo plazo para la agencia en general, y objetivos para las funciones principales y operaciones
- Estrategias y recursos necesarios para desarrollar los objetivos y metas
- Descripción de la relación entre los objetivos de largo plazo y los objetivos de los planes anuales de desempeño
- Identificación de los factores claves externos a la agencia más allá del control que podrían afectar significativamente el desarrollos de los objetivos estratégicos

Fuente: Results – Oriented Government. March 2004. Government Accountability Office. GAO <http://www.gao.gov>.

Más recientemente, las experiencias de presupuestación orientada a resultados en países pioneros en los últimos diez años, consideran como requisito central para la determinación de sus indicadores estratégicos, la realización de una fase previa de identificación de la misión, objetivos, y planes de acción.

A partir de un diagnóstico de la situación actual (a través del análisis de brechas institucionales), la Planificación Estratégica establece cuales son las acciones que se tomarán para llegar a un “futuro deseado”, el cual puede estar referido al mediano o largo plazo.

La definición de los objetivos estratégicos, los indicadores y las metas, permiten establecer el marco para la elaboración de la Programación Anual Operativa que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto.

El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público se concibe como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias por avanzar hacia una gestión comprometida con los resultados.

Al respecto vale la pena destacar las siguientes características centrales de la gestión orientada a resultados:

- Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.

¹⁵. Al respecto consultar las siguientes experiencias: Canadá (Report on Plans and Priorities, Treadury Board), Reino Unido (Performance Services Agreements, HM Treasury, Reino Unido, Nueva Zelanda (Treasury, State Services Commission).

En términos generales, cuando una institución aborda un proceso sistemático de planificación estratégica facilita el análisis de los aspectos claves que inciden en su gestión. Estos, se refieren al tipo de productos le corresponde hacerse cargo de acuerdo a su misión, la búsqueda de los mejores procesos que permitirán proveer dichos productos con la mejor relación coste/beneficio y los resultados que es posible comprometer a partir de la provisión de dichos bienes y servicios. En el diagrama 1, se muestra el vínculo entre la Planificación Estratégica y el Control de Gestión. Se observa que el proceso de establecimiento de objetivos es la base para la identificación de las metas y la programación de actividades que serán monitoreadas en el ciclo de programación-formulación-ejecución presupuestaria y evaluación de la gestión.

Es importante precisar que la planificación estratégica pone su foco de atención en los aspectos del ambiente externo a la institución: los usuarios finales a quienes se entregan los productos principales o estratégicos y los resultados finales o los impactos de la intervención institucional. En cambio, cuando hablamos de planificación operativa nos estamos refiriendo a la determinación de las metas de corto plazo, las cuales permiten hacer operativas las estrategias. A partir de esto es posible realizar la programación de las actividades y la estimación del presupuesto que se requiere para llevarlas a cabo.

La planificación operativa tiene que ver con la generación de metas y compromisos internos que son parte de la programación para lograr los productos en la cantidad y el plazo requerido. Desde esta perspectiva, la información proporcionada a través de indicadores de gestión, tiene menor interés desde el punto de vista de la rendición de cuentas a la ciudadanía y al Congreso

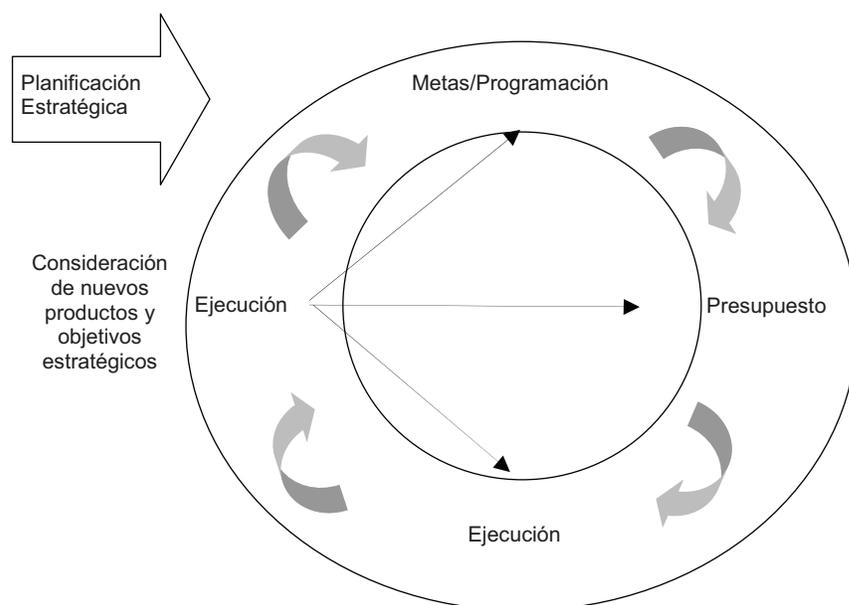
- Identificación de responsables por el logro de las metas.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidas las responsabilidades por el cumplimiento de las metas en toda la organización, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.
- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño.

La planificación estratégica es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión. Cubre aspectos de carácter macro que involucran el mediano y largo plazo y apoya la identificación de cursos de acción para materializar las prioridades institucionales.

La planificación estratégica es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias. En el sector privado, las organizaciones tienen señales de su desempeño a través de indicadores claros, tales como las utilidades, los retornos sobre la inversión, etc. Estos indicadores entregan señales inequívocas respecto del desempeño y del curso de las estrategias, validándolas o bien mostrando la necesidad de efectuar un ajuste. No obstante, en las organizaciones públicas, las señales no son tan claras, y el diseño de indicadores para monitorear el desempeño y el curso de las estrategias, es un desafío permanente.

En el marco de las actividades de planificación de las organizaciones es necesario distinguir entre la planificación estratégica y la planificación operativa. Aún cuando ambas tratan de determinar los mejores cursos de acción, la primera se refiere al largo y mediano plazo y la segunda se relaciona con el corto plazo. Cuando hablamos de planificación estratégica nos estamos refiriendo a las grandes decisiones, al establecimiento de los objetivos estratégicos que permiten materializar la Misión y la Visión. Por lo tanto la PE es la base o el marco para el establecimiento de mecanismos de seguimiento y evaluación de dichos objetivos, es decir, el control de la gestión no se puede realizar sin un proceso previo de planificación estratégica.

DIAGRAMA 1
CICLO DEL CONTROL DE GESTIÓN



Fuente: Adaptado del diagrama "Las cuatro etapas del control de gestión." Anthony Robert N. "El Control de Gestión" Marco, Entorno Proceso". Harvard Business School. Ed. Deusto. 1998.

B. Componentes del proceso de planificación estratégica

Las metodologías para desarrollar procesos de planificación estratégica son variadas y se encuentran diversos enfoques en la literatura especializada¹⁶. Desde el punto de vista de las organizaciones públicas, no existe en general un modelo a seguir y hallamos esquemas metodológicos que tienen mayor o menor complejidad. A diferencia de la programación operativa y el proceso presupuestario, la planificación estratégica tiene menor grado de rutinas y protocolos estandarizados dentro de la normativa pública, por lo que su internalización en los procesos organizacionales no es uniforme.

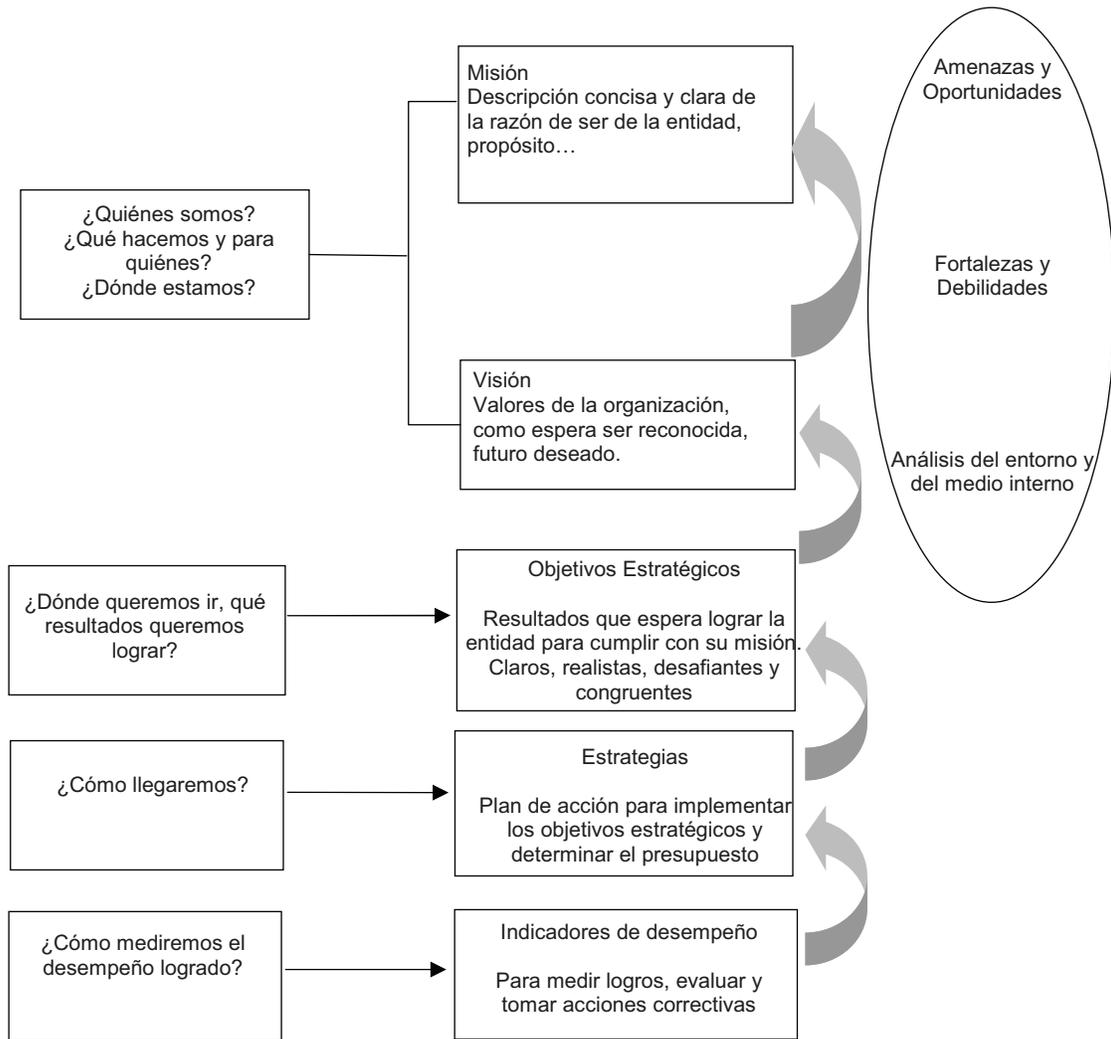
Sin embargo, tal como se mencionó, la planificación estratégica en el ámbito público es un instrumento que ayuda al establecimiento de prioridades, objetivos y estrategias como apoyo a la definición de los recursos que se requieren para lograr los resultados esperados. Teniendo esto en consideración, el proceso de elaboración de un plan estratégico en el ámbito público debe ser simple y estar incorporado en la rutina de la toma de decisiones directivas, así como en el calendario del proceso presupuestario.

El proceso de planificación estratégica debe contar con estándares de calidad o requisitos que permitan que su aplicación sea útil a la gestión organizacional, aspectos a los que este manual se referirá más adelante. La revisión de varias metodologías de PE en el ámbito público aplicada por países tales como Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Chile, Uruguay, Costa Rica, ha permitido sistematizar algunos pasos básicos que no debieran faltar: misión, objetivos estratégicos, estrategias, definición indicadores y metas.

En el diagrama 2, se desarrolla un modelo básico de planificación estratégica con las preguntas se intenta responder en cada una de las fases:

¹⁶ Mintzberg, (1994), Morrisey (1993).

DIAGRAMA 2
FASES DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



Fuente: Elaboración propia.

IV. Requisitos de la planificación estratégica en el ámbito público

La planificación estratégica apoya la toma de decisiones en diferentes niveles gubernamentales y los enfoques metodológicos son variados. Las mejores prácticas en el uso de la PE en el ámbito público enfatizan la necesidad de que la técnica utilizada se apegue a ciertos requisitos, entre los cuales mencionamos:

- Participación de los responsables de los programas, áreas o divisiones que tienen a cargo la producción de los bienes y servicios.

Asumir un proceso de PE en el ámbito de la organización pública, implica tomar decisiones respecto de cursos alternativos de acción con los recursos presupuestarios. Si bien en la mayor parte de los países los grados de discreción para el uso de recursos están predefinidos o condicionados por los límites de gasto anuales, la perspectiva estratégica permitirá identificar las mejores alternativas respecto de cómo se asignarán los recursos y las consecuencias respecto de la entrega de los bienes y servicios y los resultados¹⁷.

Por esto mismo es fundamental el involucramiento de los directivos de los programas y su coordinación con las áreas de planificación y presupuesto de las entidades. Los directivos a cargo de los programas deben tener la facultad de incidir sobre los aspectos que determinan la efectividad de la gestión.

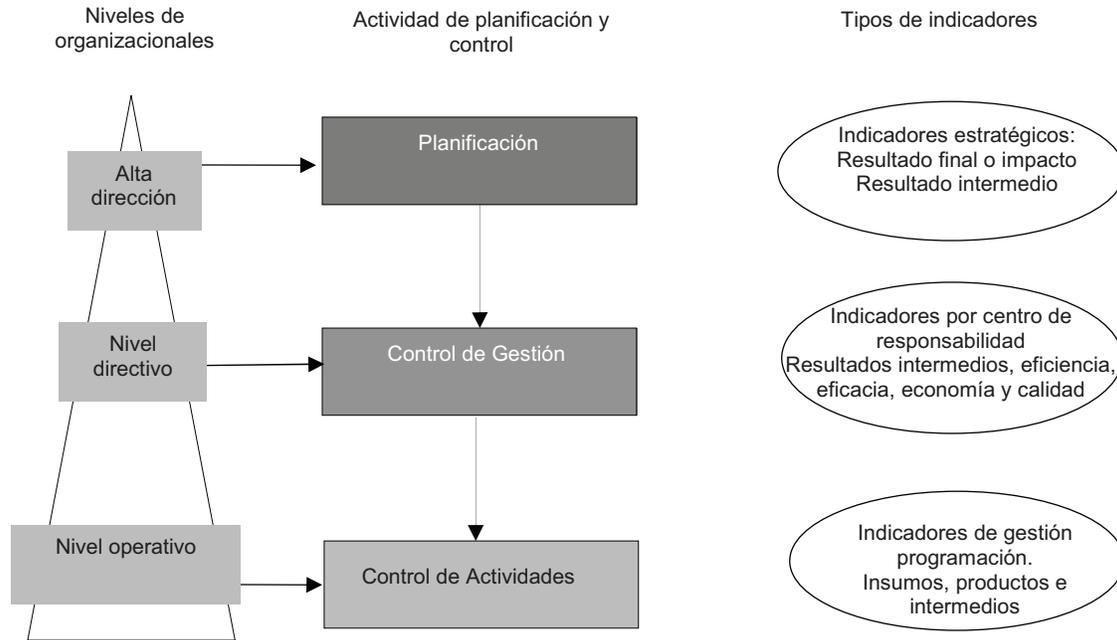
¹⁷. Ver Berretta N, Tavares, M. *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias*. Banco Interamericano de Desarrollo. PRODEV. Diálogo Regional de Política. 2006.

- El proceso de planificación estratégica debe ser la base para la articulación de los objetivos institucionales con las metas sectoriales y nacionales, y además facilitar la definición de los planes operativos y la programación presupuestaria, de esta manera:
 - La metodología y contenido del proceso debe responder preguntas básicas para avanzar hacia un presupuesto orientado a resultados: qué productos se generan, para quienes, en qué condiciones, que resultados se compromete. La PE debe facilitar la definición de los resultados esperados de la gestión anual y plurianual. En este sentido el énfasis debe estar en el **qué se espera lograr en un plazo determinado, para que los productos sean provistos de forma eficiente, eficaz, y de calidad.**
 - La metodología de PE debe facilitar la identificación adecuada de los objetivos estratégicos, considerando para ello los elementos del entorno institucional, tales como los compromisos derivados de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, así como las restricciones y fortalezas internas. Por lo tanto, si los objetivos que se establezcan son irrelevantes desde el punto de vista de lo sustantivo del quehacer institucional o son poco desafiantes respecto de las mejoras institucionales y/o del programa, los indicadores para el monitoreo del desempeño también serán débiles.
 - Las metas y las líneas de acción de corto plazo deben estar alineadas con las definiciones estratégicas. Esta alineación debe permitir la identificación de los requerimientos financieros y operativos para materializar el presupuesto.
 - El proceso debe ajustarse con el calendario presupuestario (meses antes de la presentación del proyecto presupuestario). Si bien la PE permite la revisión de la misión, objetivos estratégicos, dicho proceso debe orientarse a servir de apoyo al proceso de asignación presupuestaria; por lo que la metodología que se utilice debiera considerar el ciclo anual o plurianual del marco del proceso presupuestario.
- En el marco del proceso presupuestario anual, un proceso básico de PE puede ser abordado de forma oportuna abordando los siguiente aspectos:
 - Revisión del desempeño de los productos finales (estratégicos) del año t-1 (año anterior) en base al monitoreo de los indicadores de desempeño.
 - Revisión del desempeño actual y el comprometido para el año siguiente.
 - Breve **análisis del entorno**, especialmente de los aspectos presupuestarios, financieros, u otros establecidos por la institucionalidad gubernamental. Asimismo dentro de este análisis de entorno pueden identificarse aspectos relacionados con: Instituciones similares, situación del mercado en los casos que amerite y que afecte los costos, o las tarifas de la entidad, o hechos extraordinarios que impliquen la definición de objetivos y estrategias.
 - Breve análisis del **ambiente interno**, que permita analizar los procesos en terminos su ajuste a los requerimientos de eficiencia, calidad, etc. Por ejemplo si se cuenta con los recursos humanos suficientes para abordar la ampliación de cobertura Geográfica necesaria, etc.
- Para saber si se han cumplido con los objetivos propuestos es necesario que la PE sea la fase previa del control de la gestión.

El sistema de control de gestión que permita registrar los objetivos, indicadores y metas que cubra todos los niveles de la organización. Este sistema facilita el monitoreo del desempeño y la emisión de los informes respectivos. Establecer los indicadores como fase final de la PE, implica definir cuáles son indicadores estratégicos y cuáles serán parte de los indicadores operativos del control de actividades necesarias para la implantación de los planes, proyectos, etc. En el diagrama 3 siguiente podemos

observar el tipo de indicadores¹⁸ que son apropiados a cada uno de estos niveles de planificación: estratégica, operativa y el control de las actividades.

DIAGRAMA 3
ACTIVIDADES DE PLANIFICACIÓN Y TIPOS DE INDICADORES



Fuente: Adaptado de Robert Anthony (1998).

¹⁸. El proceso de construcción de indicadores y su tipología se aborda en el capítulo 7.

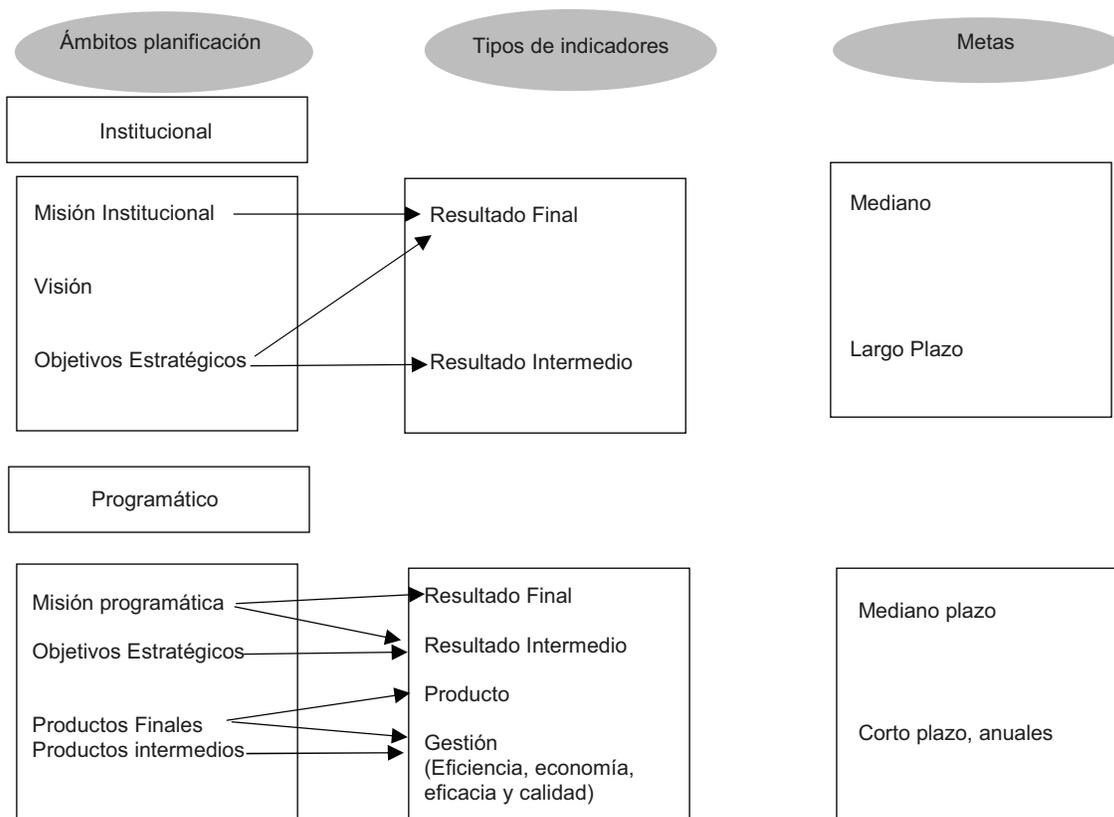
V. Planificación estratégica y planificación operativa anual

A. Articulando decisiones estratégicas con los aspectos operativos

Los planes operativos anuales son herramientas utilizadas en el presupuesto por programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de éstas.

La técnica de presupuesto por programas se orienta a determinar producción final en volúmenes físicos y valorizarla desde el punto de vista de los recursos financieros y programarla anualmente en los planes operativos anuales. Sin embargo, cuando dicha programación se realiza sin un referente de mediano plazo, no logra ser un instrumento de apoyo útil a la toma de decisiones. En muchos casos se ha observado que el Plan Operativo Anual (POA) es utilizado por las instituciones como un equivalente a la planificación estratégica y se encuentran documentos extensos que transcriben la misión legal, la visión, diagnósticos institucionales y listados de objetivos que en general no son estratégicos, y representan más bien funciones permanentes de la institución. El POA debe estar articulado adecuadamente con la PE y las definiciones estratégicas de mediano plazo, tales como la misión, los productos y usuarios, y los objetivos estratégicos. En el diagrama 4 se presenta la articulación entre los niveles de planificación:

DIAGRAMA 4
PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y TIPO DE INDICADORES



Fuente: Elaboración propia.

Algunos aspectos a tener en cuenta para la articulación entre la planificación estratégica y la programación anual:

- El plan operativo anual es la base para la elaboración del anteproyecto de presupuesto, de ahí la importancia que haya una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la planificación estratégica.
- La planificación estratégica debe ser realizada, tanto a nivel institucional (o sea ministerio o entidad descentralizada), así como a nivel de las unidades ejecutoras de los programas, ya que es en este nivel que se proveen los bienes y servicios a los usuarios.
- El plan operativo anual, es un instrumento que debe sistematizar los aspectos “operativos” relacionados con las actividades que permiten materializar los productos en una expresión anual. Para ser coherente con los objetivos y metas de la institución y del programa, debe recoger en su programación justamente las prioridades establecidas en términos de la calendarización de las actividades, identificar los insumos necesarios para la generación de los productos finales, y los procesos que conlleven inversiones, contrataciones, etc.
- Las unidades ejecutoras de programas deben estimar cuál es el volumen preliminar de la producción final o intermedia, o las prestaciones que se deberán cumplir anualmente para satisfacer los requerimientos determinados por el plan estratégico, específicamente a nivel de los objetivos estratégicos. Los proyectos de inversión debieran quedar claramente determinados en esta fase.

La práctica observada en las instituciones da cuenta de algunas de las dificultades en la articulación entre la planificación estratégica y la programación operativa:

1. La cuantificación de los bienes y servicios

La cuantificación de los bienes y servicios a proveer, en términos anuales no siempre es posible de realizar. En aquellos casos en que la producción es de carácter intangible como por ejemplo “asesorías”, “diplomacia”, etc., esta cuantificación se torna irrelevante desde el punto de vista de la información que entrega¹⁹.

2. Los procesos administrativos

Una situación que dificulta la concreción de las metas asociadas a los objetivos estratégicos, se deriva de la lentitud de procesos de licitación de inversiones o la dificultad para emprender los rediseños organizacionales necesarios que permitan lograr las mejoras en la calidad, tiempos de respuesta y/o niveles de producción que aseguren la cobertura esperada.

3. La vinculación programática con las asignaciones presupuestarias:

No siempre los ejercicios de PE institucional tienen como consecuencia la vinculación de los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento de los objetivos estratégicos.

Aún cuando no necesariamente la materialización de los objetivos estratégicos requiere contar con mayores recursos, en la práctica los mejoramientos en la calidad de los servicios (de salud, educación, transporte, etc.), la ampliación de la cobertura de atención, implica financiar nuevos proyectos de inversión o contar con la contratación de personal calificado, incorporar nueva tecnología, etc.

Sin embargo, se observa con frecuencia una desvinculación entre la programación de los recursos presupuestarios y el proceso de PE que produce frustraciones respecto de los esfuerzos realizados por identificar los resultados esperados y los recursos necesarios para lograrlos. Esta situación se produce por múltiples factores que van desde las propias dificultades de coordinación entre la planificación y el presupuesto, así como procesos de presupuestación centralizados a nivel de ministerio, que no consideran la programación realizada a nivel de Unidad Ejecutora y/o Programa.

¹⁹ Véase Capítulo 6.

RECUADRO 3

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PRESUPUESTO PLURIANUAL

En la práctica, la vinculación directa entre las metas de producción final y el presupuesto es compleja. Un ejercicio interesante al respecto donde se vincula la PE, programación operativa y el presupuesto, y su expresión en las metas, se realiza en Martirene (2007).

En este documento se hace un ejercicio de un presupuesto de carácter plurianual que permite identificar las variaciones de los recursos asignados sobre el grado esperado de cumplimiento de los objetivos y metas, aspecto que es clave a la hora de identificar cuáles son las consecuencias de establecer los recortes presupuestarios sin considerar las variables estratégicas.

Dado que el insumo principal para la elaboración del POA es la PE, y la asignación del presupuesto (el cual debe ya tener incorporada los límites de gasto), en muchos casos ambos procesos no se realizan oportunamente quedando muy poco tiempo para que las instituciones realicen una programación operativa que refleje realmente la situación estratégica institucional.

Para que haya una expresión monetaria de los planes establecidos en la PE y traducidos en el POA, las unidades de planificación y las de presupuesto debieran trabajar estrechamente y en forma coordinada entre los Programas y la institución.

Fuente: Elaboración propia.

VI. Componentes del proceso de planificación estratégica

A. Misión

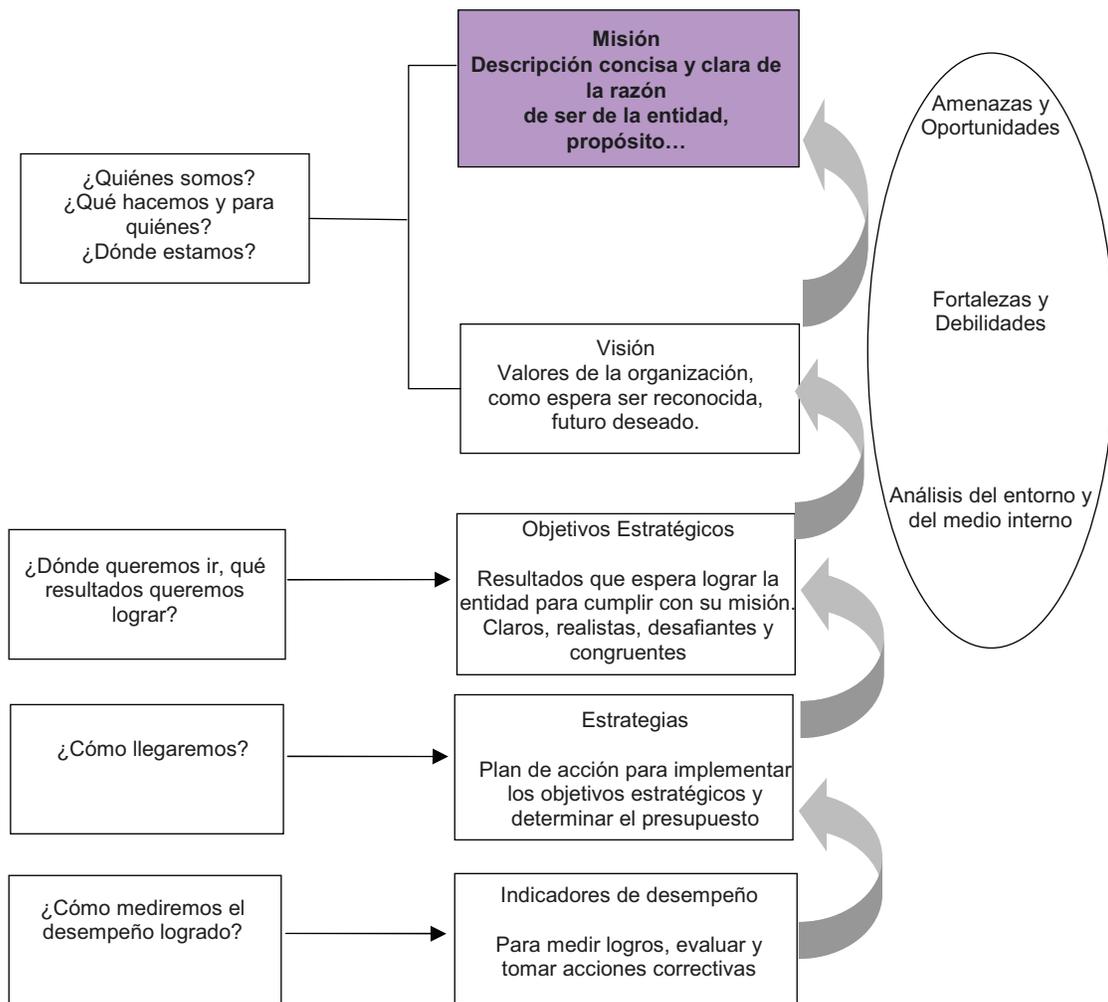
El ejercicio de definir la misión está circunscrito al ámbito de decisiones directivas, en los más altos niveles de responsabilidad organizacional. Este proceso implica la definición de los productos finales o estratégicos y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios y a la ciudadanía. Formular la misión, tal como se observa en el diagrama 5 tiene que ver con las siguientes preguntas:

- ¿Quiénes somos, qué hacemos, para quiénes y qué efectos o resultados finales esperamos?

La misión es una descripción de la razón de ser de la organización, establece su “quehacer” institucional, los bienes y servicios que entrega, las funciones principales que la distinguen y la hacen diferente de otras instituciones y justifican su existencia.

En el proceso de PE la fase relativa a la misión puede consistir en un ejercicio de definición de la misma o bien de revisión o actualización en el caso que ya exista.

**DIAGRAMA 5
MISIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

1. Redacción de la misión

No es conveniente ser ortodoxos respecto de la redacción de una misión, puede ser tan larga o tan breve como el equipo a cargo de su definición lo crea conveniente.

Sin embargo, su lectura debe permitir a todos los interesados (la propia institución, los usuarios, los ciudadanos, el Ministerio de Hacienda, el Congreso, etc.) comprender *¿cuál es la esencia o especificidad del quehacer institucional?* (lo que le confiere identidad a la institución) y que justifica públicamente su existencia. En el recuadro 4 se ejemplifican diferentes tipos de redacción de misión.

Un primer paso para la construcción de la misión es revisar el mandato legal de creación de la entidad/programa. Aun cuando no se trata de copiar literalmente lo expresado en la ley o cuerpo legal específico, éste delimita sin duda lo que se espera que la entidad/programa entregue de acuerdo a los recursos proporcionados. Sin embargo como se verá más adelante la revisión de la “misión” está dirigida a verificarla y actualizarla en función de lo que efectivamente está haciendo la entidad.

RECUADRO 4 EJEMPLOS DE REDACCIÓN DE MISIÓN

Existen ejemplos de abstracción extrema de declaración de misión como la que entrega Moore (1998) con relación al Departamento de Servicios Juveniles de Massachusetts, en el cual se menciona que el cuerpo directivo al aceptar el reto de liderar dicho departamento definió su misión como

“Humanizar el trato a los jóvenes”²⁰.

Por otro lado observamos la misión que declara la institución que en Chile se encarga de fomentar el desarrollo del sector agrícola.

“Contribuir a mejorar la competitividad, sustentabilidad y equidad del sector silvoagropecuario a nivel nacional y regional, a través de un adecuado funcionamiento del Ministerio de Agricultura y de una articulación, seguimiento y coordinación eficiente de las políticas, programas y proyectos que se ejecutan directamente, como de aquellos implementados por medio de convenios con otras instituciones”

La menor concreción de esta declaración de misión no le resta mérito, dado que el énfasis está dirigido a establecer un compromiso con el logro de una mayor competitividad, sustentabilidad y equidad del sector silvoagropecuario. Estos aspectos son claves en una institución que está a cargo de las políticas públicas de un país cuyos ingresos dependen en una importante proporción de este sector.

Fuente: Elaboración propia

En el caso de unidad organizativa (departamento, área) dentro de una organización mayor, la elaboración de la misión debe considerar siempre la misión del nivel organizacional más alto al que corresponda. Esto, permite lograr coherencia y alineación entre el propósito de cada uno de los ámbitos de la organización, posibilitando construir los indicadores en distintos niveles de la organización.

Una correcta definición de la misión debe contener:

- ¿Cuál es el propósito de la organización?
- ¿Qué hace?: descripción de los productos finales (bienes y servicios que entrega).
- Para quiénes: identificación de los usuarios o beneficiarios a quiénes van dirigidos los productos finales (bienes y servicios).
- Cuál es el efecto que se espera lograr: (resultado final) en la población objetivo o potencial a la que se dirige su accionar, a través de los productos provistos. El quehacer de la institución que genera el valor público de la entidad y el plazo en que se espera proveer

²⁰. Cabe destacar que en este caso el director tuvo como propósito central al declarar esa misión, el captar los apoyos políticos de un sector reformista que defendía una posición hacia un trato más justo para los jóvenes y un mayor énfasis en la reinserción, en lugar de expresar los valores de aquellos que se inclinan por proteger a la comunidad de mantener el apoyo de dicho grupo político. Pág.130. op. cit.

2. Aspectos prácticos para la formulación de la misión:

A continuación se resumen las principales inquietudes que surgen en los grupos de trabajo a la hora de redactar la misión:

- ¿Qué vigencia tiene la misión?

No siempre la misión “formal” de la institución es igual a la misión “efectiva”. Muchas veces las entidades tienen como declaración formal de su misión el referente de su creación legal, con los mandatos y funciones expresadas en la ley. Sin embargo, este mandato puede estar o no actualizado de acuerdo a lo “que realmente produce la institución” y a los resultados que se esperan lograr considerando nuevos elementos del contexto.

Puede suceder que el marco legal defina claramente el área de competencias de la entidad y por lo tanto los productos finales que debe brindar, sin embargo, los programas presupuestarios de la institución, o el tipo de productos que consumen parte importante de los recursos y se entregan a terceros, pueden no coincidir con el propósito de creación de la entidad.

Cuando hay diferencias importantes entre la misión “formal” y la misión “efectiva” lo más probable es que sea necesario ajustar el tipo de producción y sus destinatarios y/ o reorganizaciones importantes en la entidad o programa..

- ¿Cuándo no es necesario reformular la misión?
 - No se han realizado cambios a la ley constitutiva de la entidad.
 - No han habido cambios fundamentales a las funciones y atribuciones de la institución.
 - La declaración de misión representa lo que la institución produce y los resultados que se espera lograr.
- ¿En qué casos es necesario establecer una nueva misión?
 - Si no ha habido antes un proceso de revisión o de identificación de misión.
 - Si la redacción de la misión sólo explica lo establecido en el ámbito de la ley que crea la institución y no explica claramente que produce, para quienes y qué se espera como resultado.
 - Si la organización ha sufrido redefiniciones importantes en los ámbitos de su competencia o hay alguna declaración política clave de prioridad pública que afecta a la entidad. Si es así, aparte de los participantes anteriores, es clave que la validación de la Misión, se contraste con ámbitos de decisión política – administrativa (Presidencia, Función Pública, etc.)
- En que casos se podría dar esta situación:
 - Por ejemplo un ministerio en cuyo mandato legal se establece un rol de rectoría, en la práctica puede tener a su cargo la implementación de programas que proveen bienes y servicios directos a usuarios tales como atención de salud, programas de nutrición, etc. En esta situación la redefinición de su misión es muy útil en la medida que permite revisar la pertinencia de continuar con el rol de ejecutor. De esta manera se delimita su acción supervisora y se establece la potestad en términos de su rol rector.
 - La creación de una nueva institución. Por ejemplo en un país donde la inseguridad ciudadana es alta y dichas labores han estado a cargo de una comisión o de una institución con bajo rango jerárquico. Si el gobierno decide la elevación de esta función hacia rango de Ministerio o de Vice Ministerio, sin duda que el establecimiento de la misión delimita y da un marco referente para la gestión institucional.

- Un programa o entidad que amplía el foco de sus beneficiarios, desde un ámbito central a uno subnacional.

La misión en el proceso de planificación estratégica

El ejercicio de trabajar con la misión está circunscrito al ámbito de decisiones directivas, en los más altos niveles de responsabilidad organizacional, dado que señala los productos terminales y los resultados por los cuales la organización debe responder a sus usuarios y a la ciudadanía. De esta manera antes de comenzar cualquier ejercicio de formulación de la “misión” ya sea del ministerio, programa, entidad, etc., es fundamental que sus máximas autoridades estén involucradas, liderando el proceso y validando los compromisos que surjan.

El ámbito territorial también debe ser considerado. Si la institución está desplegada por el territorio nacional en un esquema desconcentrado o descentralizado es importante convocar a los responsables a esos niveles.

La experiencia da cuenta que no es posible dar recetas respecto de quienes participan en la formulación de la misión, no obstante, hay que distinguir el proceso de formulación y aprobación de la misión propiamente tal y la comunicación de ésta a los funcionarios y actores relevantes.

En el proceso de construcción de misión es recomendable que participen los responsables de las áreas a cargo de los productos finales o estratégicos. Asimismo es clave que haya algún tipo de participación de los encargados de las áreas de apoyo, equipos de asesoría y comunicaciones.

La revisión de las buenas prácticas en materia de planificación estratégica señalan que un aspecto central tiene que ver con la capacidad que tengan los directivos de ejercer liderazgo y compromiso en el proceso de definición de la misión y en la comunicación hacia los funcionarios públicos y grupos de interés. Comunicar y concertar la misión entre la dirección y los funcionarios u otros actores, establece el marco de justificación de la intervención pública y facilita concentrar el foco directivo en los aspectos estratégicos.

Resumiendo: ¿Qué no debe faltar en la declaración de una misión?

- Productos terminales, finales o estratégicos (bienes y servicios).
- Los usuarios o beneficiarios, población objetivos a quienes se dirigen dichos bienes y servicios.
- Qué pueden esperar los usuarios, beneficiarios y la ciudadanía en su conjunto, en términos de resultados (efectos).
- El ámbito territorial de su acción (nivel central, nacional, local, internacional) ¿Qué aspectos son optativos? (dado que en general deben ir en la visión o en los valores)
- Los estándares como piensan conseguir su propósito
- Los valores con los cuales piensan enfocar su gestión
- ¿Qué aspectos no deben ser incluidos en una misión?
 - Los subproductos o productos intermedios.
 - Los usuarios internos de la entidad.
 - Los mejoramientos que la entidad piensa realizar para ser más eficiente o eficaz (estos deben quedar registrados como objetivos estratégicos).

3. Vínculo entre la misión institucional y la misión de los programas o entidades dependientes

Una organización privada o pública tiene diferentes niveles de jerarquías, donde se establecen también distintos tipos de decisiones y de ámbitos de intervención, así como niveles de dependencia. En el plano gubernamental es posible identificar varios escalones de dependencia que deben estar estrechamente relacionados y coadyuvarse mutuamente.

Un primer caso que podemos identificar es el nivel ministerial (o institucional) y los programas o entidades que tenga adscrito.

Un segundo caso puede ser una entidad descentralizada o Autónoma (esta Entidad puede o no también tener un tipo de adscripción a un Ministerio, Vice ministerio, Comisión, etc.) que tenga adscritas varias dependencias a nivel territorial.

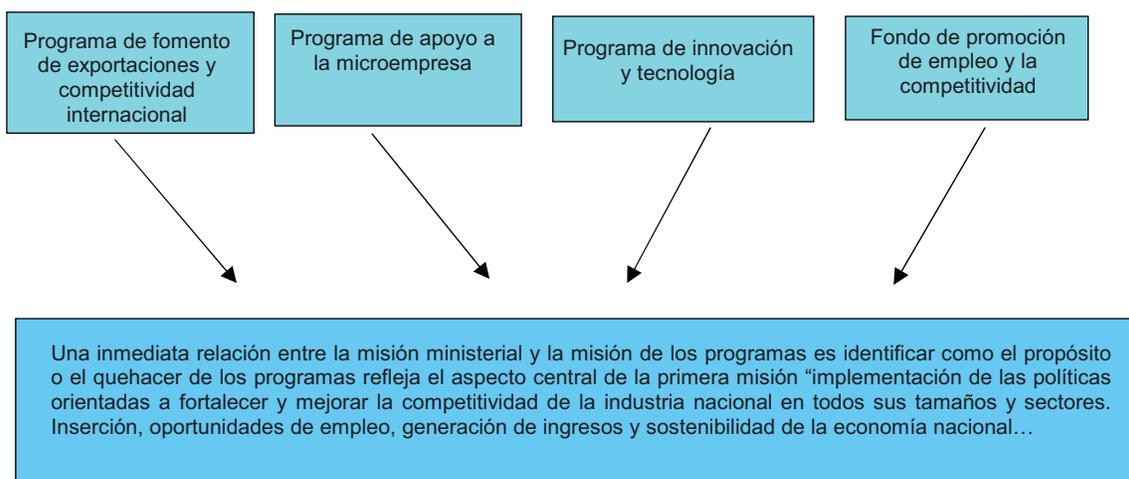
Cualquiera sean los casos que se establezcan en términos de dependencias hay que considerar el efecto “cascada” que se da en la toma de decisiones y en las responsabilidades en términos de propósitos sobre los cuales se debe rendir cuentas.

En el marco de la gestión por resultados, a nivel ministerial o institucional las competencias y responsabilidades se relacionan con los efectos o impactos de las políticas públicas. Sin embargo, la ejecución de dichas políticas es de responsabilidad directiva a nivel de los programas, entidades adscritas a los ministerios, etc.²¹ En el diagrama 6 se ejemplifica el caso hipotético de la misión de un Ministerio de Comercio e Industria y su relación con la misión o propósito principal de los programas y entidades adscritas que son el de “Fomento de exportaciones y competitividad”, el de “apoyo a la microempresa”, el de “Innovación y Tecnología”, y el “Fondo de promoción de empleo y la competitividad”.

La Misión se establece como: “El Ministerio de Comercio e Industria está a cargo del desarrollo e implementación de las políticas orientadas a fortalecer y mejorar la competitividad de la industria nacional en todos sus tamaños y sectores, y su inserción en los mercados internacionales, creando mayores oportunidades de empleo de calidad, generación de ingresos y sostenibilidad de la economía nacional”.

²¹. Parte importante de la teoría del agente principal, tiene que ver justamente con la delimitación de los roles de diseño de políticas con los de la ejecución de las mismas. Las ventajas de esta separación de funciones tienen que ver con aspectos de responsabilización, de delegación en ámbitos descentralizados cercanos a los problemas de los usuarios ciudadanos, a la capacidad de tener flexibilidad para gestionar los recursos.

DIAGRAMA 6 MISIÓN DE INSTITUCIÓN Y PROGRAMAS



Fuente: Elaboración propia.

En rigor, la revisión de los productos (bienes y servicios) que se declaren en cada uno de los programas o entidades adscritas al Ministerio debiera ser suficiente para que el éste cumpla con su misión y genere los resultados que se esperan de éste.

En la mayor parte de los ejemplos de países de la OCDE, se intenta que la gestión de las agencias esté alineada a los objetivos de la agenda del sector público como un todo. Esto se realiza a través de la alineación entre los resultados finales o outcomes definidos a nivel institucional (o ministerial) y los bienes y servicios u outputs que proveen las agencias y/o programas.

Un prerequisite para una gestión orientada a los resultados es que exista esta cadena de objetivos jerarquizados, que establecen claras prioridades a diferentes niveles de decisión.

4. Definiendo los productos y los usuarios

- ¿Qué hacemos y para quiénes?

Productos finales

El producto final es el "principal bien o servicio que la institución proporciona a un usuario externo".

La característica principal del producto es que la entidad es responsable de su generación y provisión.

En el presupuesto por programas, un producto final es la categoría principal para la asignación de recursos.

Los productos finales deben cumplir con una serie de requisitos desde el punto de vista de su provisión: deben ser a la vez eficientes, eficaces, de calidad y producidos con economía.

Estos atributos básicos de desempeño son los que debieran ser monitoreados en el sistema de control de gestión para contar con información para el análisis de la asignación presupuestaria. Aunque parezca obvio, un aspecto esencial para la asignación de recursos y la rendición de cuentas es definir adecuadamente los "productos finales" es decir cuales son los bienes y/o servicios que la entidad provee a los usuarios externos.

- Características de los productos finales o estratégicos:
 - Su prioridad estratégica. Un producto principal está directamente relacionado con el mandato legal y la misión.
 - La demanda de los usuarios en la mayor parte de los casos es continua, sistemática y permanente.
 - El número de transacciones. En general, podemos identificar si un producto es final o estratégico analizando cuántas unidades se proveen o si el número de transacciones es significativa.
 - La existencia de un centro gestor o una unidad gestora a cargo de la generación del producto.
 - Los recursos presupuestarios que se consumen en su generación son altos con relación al presupuesto total (porcentaje del presupuesto destinado a la provisión del servicio) o de recursos humanos (porcentaje de funcionarios responsables de producir y entregar el servicio).
 - El producto final es importante para la información externa y para efectos de las rendiciones de cuentas.

RECUADRO 5 PAUTA PARA LA REDACCIÓN DE LOS PRODUCTOS

El producto debe redactarse como bien o servicio que permita a la población objetivo y/o los usuarios comprender el tipo de bien o servicio que se le está proviendo. Por ejemplo:

Subsidios viviendas, raciones alimenticias, fiscalizaciones, mantención de vías, certificados sanitarios, servicios de asistencia técnica en producción primaria, etc.

Debe quedar claro a los usuarios y ciudadanía el tipo de servicio o bien que se provee

Para la definición de un producto se debe considerar el “nombre” del bien y/o servicio que posibilite informar de forma precisa y clara a cualquier persona lo que la institución entrega a un tercero. Ese tercero puede ser un usuario, la ciudadanía o bien otra entidad pública.

Fuente: Elaboración propia.

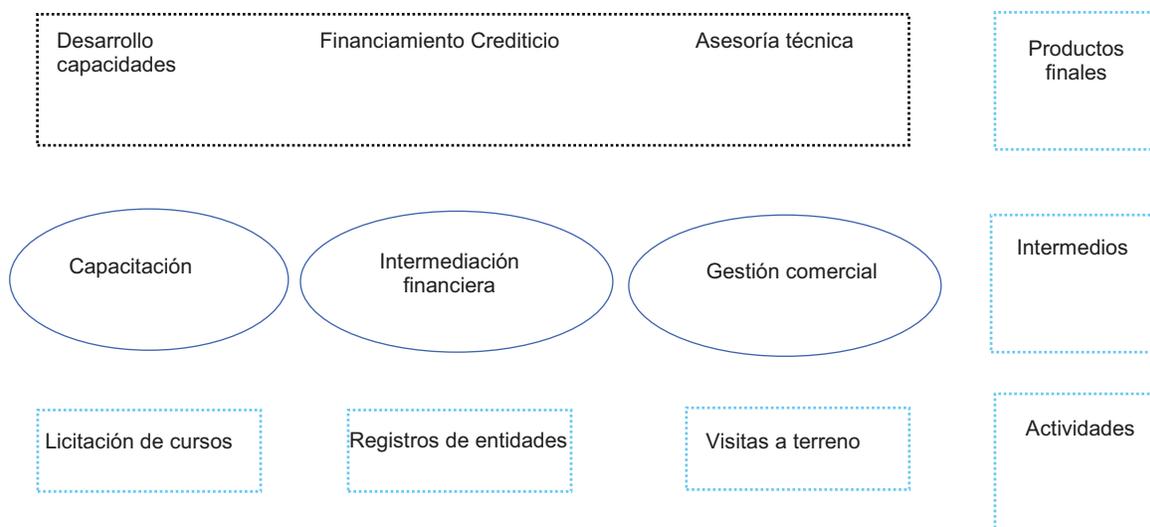
Productos intermedios

- Son aquellos “productos” que resultan de los procesos y/o actividades, necesarios para la realización del “producto final”.
- Son productos relacionados con la gestión interna y que apoyan la provisión de los productos finales o estratégicos.
- A diferencia de los productos finales, los intermedios, no necesitan un monitoreo regular desde el punto de vista del presupuesto informado sobre desempeño.
- Tienen menor relevancia desde el punto de vista de la información externa, para fines de rendición de cuentas.

Los productos tanto finales como intermedios son parte del proceso productivo de una organización, que ejecuta y presta o entrega los bienes y servicios (productos) a usuarios. Por lo tanto cuando hablamos de definir los productos, lo hacemos considerando el proceso que se realiza a nivel de los programas, empresas, unidades organizacionales, que dependen de un Ministerio o Secretaría. Al respecto, es importante considerar que a nivel ministerial no se entrega “productos” directamente. En este caso la labor está orientada a diseñar, coordinar e implementar las políticas, correspondiéndoles a las entidades adscritas/ programas, la labor ejecutora de provisión de los bienes y servicios (productos).

En el diagrama 7 que se presenta a continuación, observamos los productos finales e intermedios de un Programa de Fomento Campesino de una Secretaría o Ministerio.

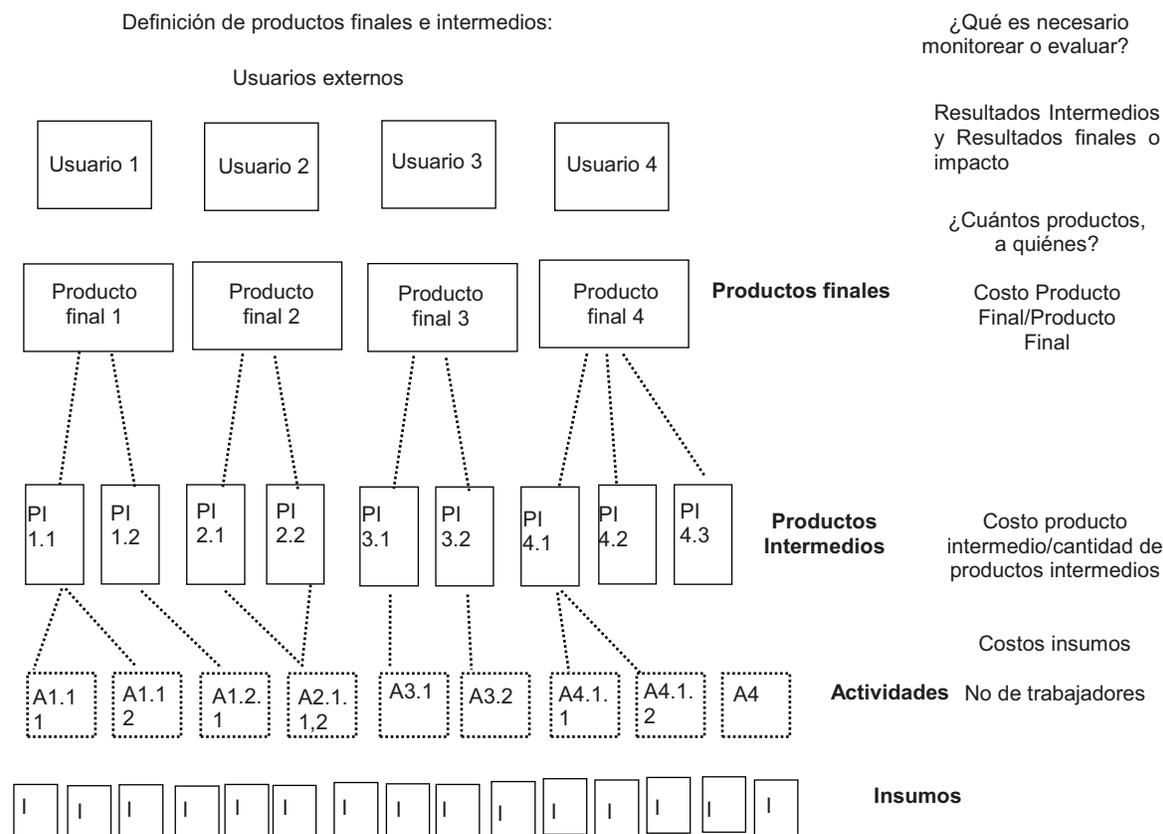
DIAGRAMA 7
EJEMPLO DE PRODUCTOS FINALES E INTERMEDIOS



Fuente: Rosario Bello. Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Curso de Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores en el Sector Público. PES. 2008. ILPES/CEPAL.

La correcta definición de los productos finales permite posteriormente responder a preguntas elementales relativas a la eficacia, eficiencia y calidad del programa, como por ejemplo: ¿Cuál es la cobertura de la población alcanzada, con la producción final? ¿Cuál es el costo por producto? ¿Cuáles son los resultados intermedios que se logran con ese nivel de producción? ¿Cómo contribuye la producción del programa /entidad a los resultados finales de una política? Estos aspectos se grafican en el diagrama 8 siguiente:

DIAGRAMA 8 DEFINICIÓN DE PRODUCTOS Y USUARIOS



Fuente: Elaboración propia.

Definiendo a los usuarios de los productos

Así como es fundamental conocer qué hace la institución y cuáles son los bienes y servicios que provee, un requisito central es saber *hacia quiénes están destinados* los productos finales, es decir los usuarios o beneficiarios de los mismos.

Tal como fue mencionado un producto final o estratégico tiene como característica principal estar destinado hacia fuera de la entidad y a un usuario externo.

En relación con el tipo de usuario hacia los cuales van dirigidos los productos, es necesario considerar al menos tres conceptos: “población potencial”, “población objetivo” y beneficiarios efectivos²².

Estas distinciones posibilitan posteriormente realizar distintos tipos de indicadores asociados a la cobertura de la demanda potencial, y la demanda efectiva, así como las evaluaciones de las mismas.

Población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa, la unidad o la institución y por ende pudiera ser elegible para su atención.

Población objetivo: población que el programa, la unidad o la institución tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella

²²Guzmán, Marcela (2007).

Beneficiarios efectivos: son aquellos que están siendo o han sido atendidos por el programa, la unidad o la institución.

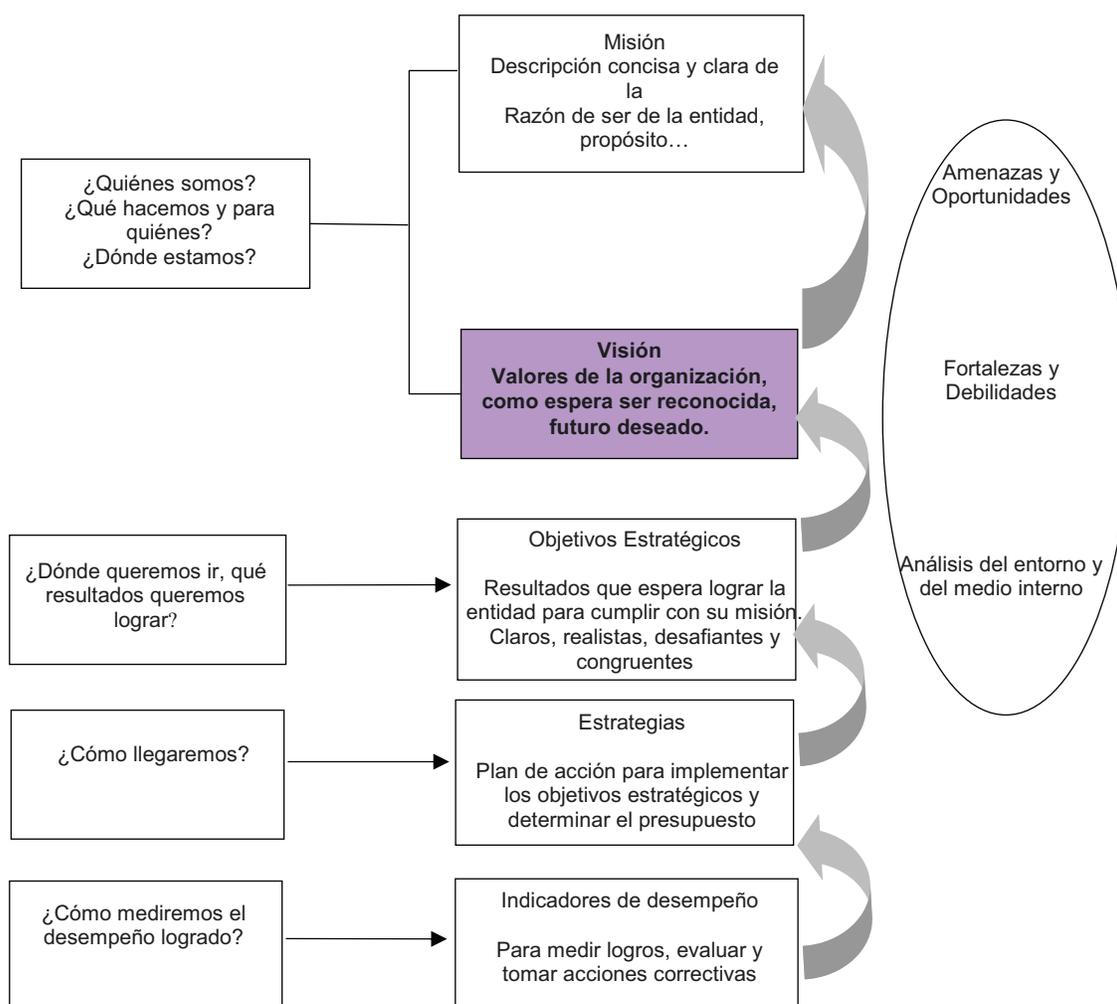
B. Visión

La visión corresponde al futuro deseado de la organización. Se refiere a cómo quiere ser reconocida la entidad y, representa los valores con los cuales se fundamentará su accionar público. Responde a la pregunta:

- **¿Cómo queremos ser reconocidos?**

Sin duda que la declaración de visión requiere tener muy clara las definiciones estratégicas claves de la entidad y que están reflejadas en la misión, como puede ser apreciado en el diagrama 9 del proceso de planificación estratégica.

**DIAGRAMA 9
VISIÓN**



Fuente: Elaboración propia.

1. Redacción de la Visión

Puede ser más amplia que la misión institucional, y debe contener aspectos que permitan a los usuarios y ciudadanos identificar lo que pueden esperar de la entidad en cuanto a valores, creación de oportunidades, proyección, etc.

Se debe evitar repetir las funciones, y los productos que caracterizan la definición de la misión. Asimismo, no debieran señalarse aquellos aspectos relacionados con los proyectos de modernización de corto plazo. ¿información indispensable que debe contener la visión?

- Los valores que tiene la entidad y que desea comunicar.
- Cómo quiere ser vista o percibida la institución en el futuro.
- Los estándares de desempeño con los cuales se compromete.

La Visión en el proceso de planificación estratégica:

- Compromete públicamente las aspiraciones institucionales, dando un efecto de cohesión a la organización.
- Permite distinguir y visualizar el carácter público y cómo la intervención gubernamental se justifica desde el punto de vista de lo que entrega a la sociedad.
- Complementa el efecto comunicacional de la misión y enmarca el quehacer institucional en los valores que la sociedad espera de la entidad pública, por lo que la recomendación es que la definición de la visión se realice en un proceso conjunto con la formulación de la misión.

En el proceso de planificación estratégica la definición de la visión no es solo para efectos comunicacionales y/o de cohesión institucional. Es fundamental volver a revisar la “visión”, cuando se formulen los objetivos estratégicos, en la medida que el compromiso que se establece en éstos debe ser coherente con las aspiraciones, valores y posicionamiento que espera lograr la entidad.

A continuación se presentan ejemplos de construcción de visión en algunas entidades:

Ejemplo 1: Institución de Agricultura:

Queremos ser reconocidos como una organización consolidada, dinámica, con liderazgo y reconocimiento nacional e internacional en fomento de la agricultura sustentable, que es capaz de proporcionar de manera eficiente un programa integral de servicios a productores campesinos.

Ejemplo 2: Institución de Turismo:

Ser reconocido como líder en el desarrollo turístico en la región, constituyéndonos en un destino turístico preferido por la conservación y manejo sustentable de los recursos naturales y consolidar el éxito de la actividad turística en el país mediante un modelo de gestión pública descentralizado, efectivo y eficiente”

Ejemplo 3: Institución de Educación:

“Un Ministerio de Educación Pública renovado y moderno al servicio de los estudiantes y sus familias, de los docentes, de los directores de centros educativos y, en general de las comunidades. Un Ministerio caracterizado por una gestión administrativa eficiente, oportuna y transparente, que promueve el desarrollo integral del ser humano y las capacidades humanas necesarias para vivir e integrarnos en una sociedad global”

Ejemplo 4 Institución de Economía:

“Ser una institución moderna, integrada internamente y al mundo, proactiva y con credibilidad, conformada por personal con vocación de servicio, calificado y motivado, que impulse políticas,

estrategias y acciones que contribuyan al desarrollo sostenible del país, en el contexto de la globalización económica”

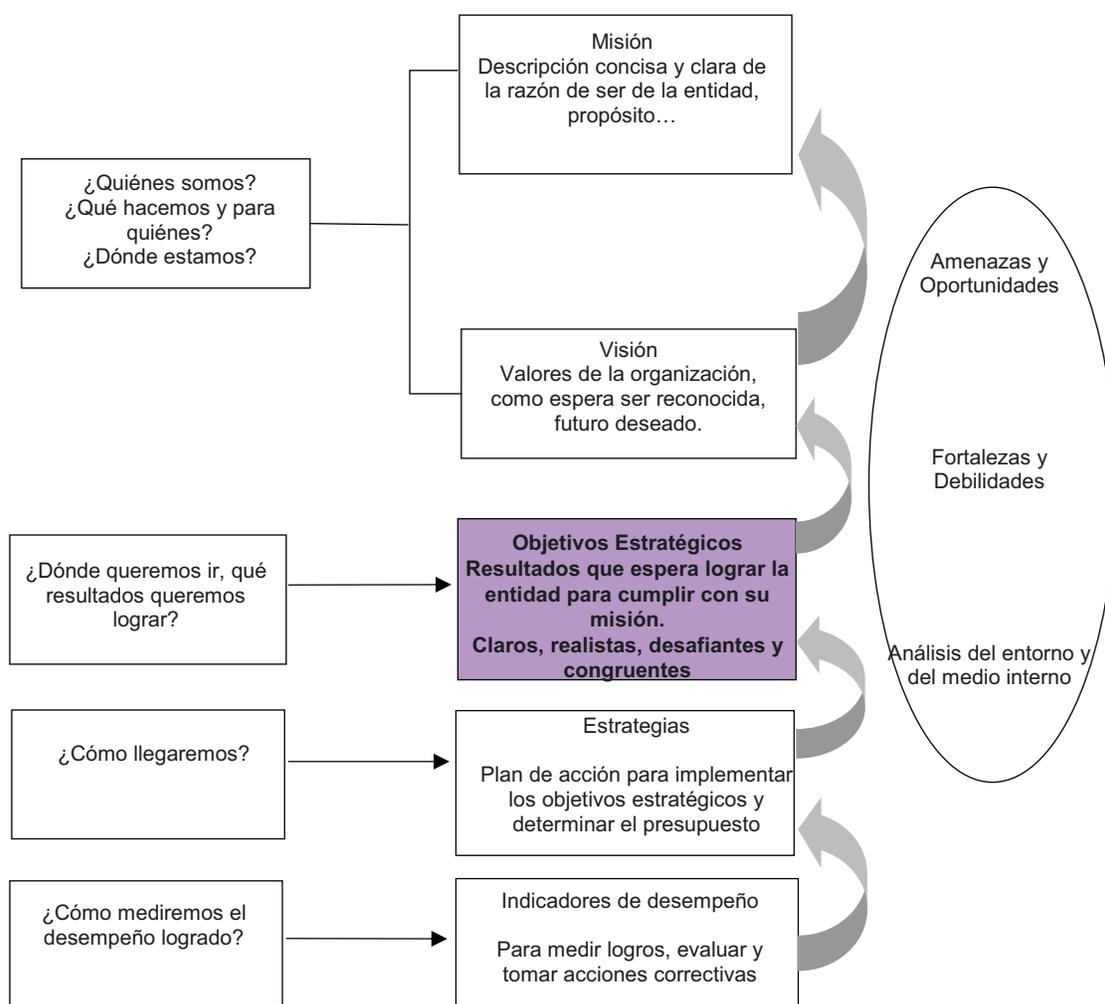
C. Objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos, constituyen el siguiente paso a definir, una vez que se ha establecido cuál es la misión y la visión. La pregunta a responder es la siguiente:

- **¿Dónde queremos ir? ¿Qué resultados esperamos lograr?**

Los objetivos estratégicos son los logros que la entidad pública, ministerio u órgano, espera concretar en un plazo determinado (mayor de un año), para el cumplimiento de su misión de forma eficiente y eficaz.

**DIAGRAMA 10
OBJETIVOS ESTRATÉGICOS**



Fuente: Elaboración propia.

RECUADRO 6

DEFINICIONES DE OBJETIVOS ESTRATEGICOS EN DIFERENTES METODOLOGIAS DE EVALUACION DE LA GESTION PRESUPUESTARIA

En la metodología del presupuesto por resultados que define el General Accounting Office de USA, se establece que los objetivos estratégicos describen un nivel específico de compromiso dentro de un determinado propósito o misión. De esta manera, los objetivos estratégicos ayudan a medir si el propósito general se está cumpliendo.

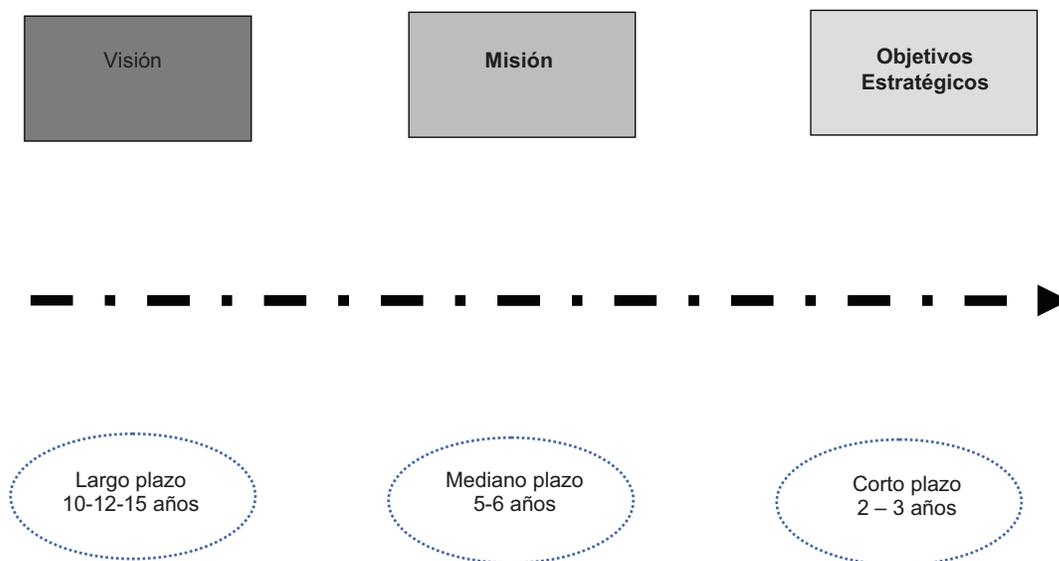
Para la Dirección de Presupuestos de Chile un objetivo estratégico es: la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo. Definiciones similares se encuentran en los lineamientos metodológicos que establece el Sistema de Evaluación de Desempeño de México, Uruguay y Costa Rica.²³

Fuente: Elaboración propia.

De las distintas definiciones de objetivos estratégicos (OE) empleadas en los manuales metodológicos de varios países²⁴, es posible distinguir las siguientes características:

- Se vinculan directamente con la misión.
- Están orientados a definir los resultados esperados para concretar la misión en un período determinado de tiempo.
- Expresan las variables relevantes o críticas del desempeño esperado y éstas son la base para la definición de indicadores de resultado final o impacto.
- Constituyen el instrumento principal para establecer los cursos de acción preferentes en un plazo determinado (en general a mediano plazo), sobre los cuales se establecen los grandes ítems de los recursos necesarios, tal como se observa en el diagrama 10.

DIAGRAMA 11 PLAZOS DE LOS OBJETIVOS



Fuente: Rosario Bello. Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Curso de Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores en el Sector Público. PES. 2008. ILPES/CEPAL.

²³. Consultar www.shcp.gob.mx, www.hacienda.go.cr, www.opp.gub.uy

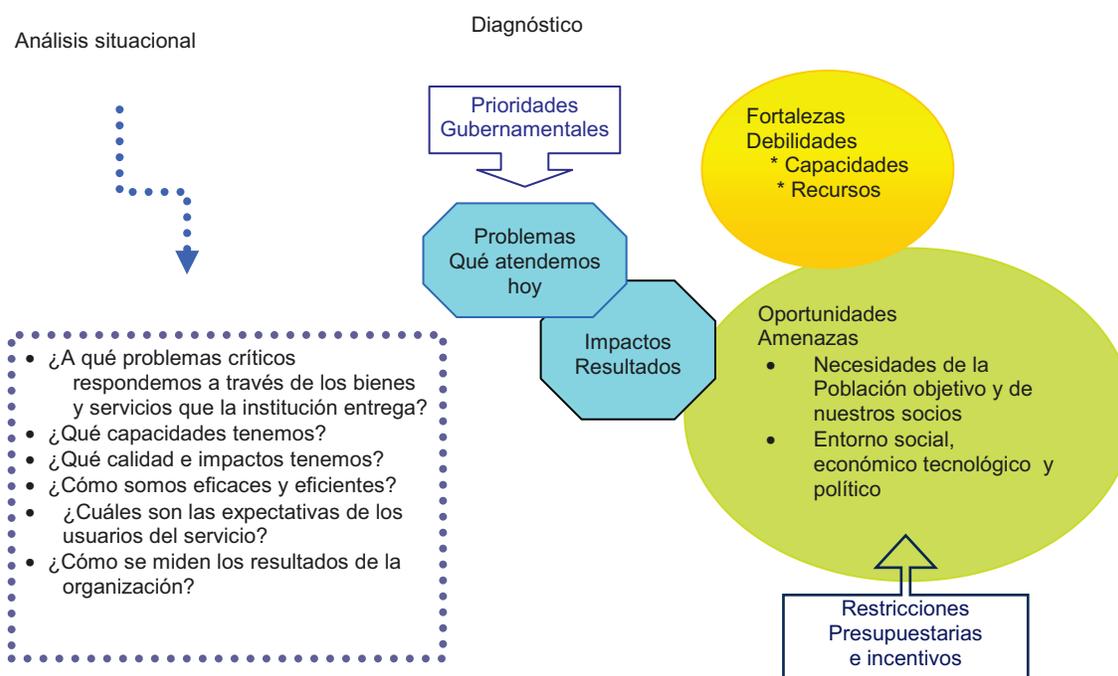
²⁴. Consultar bibliografía adjunta.

1. Pasos básicos para la definición de los objetivos estratégicos

Después de establecer las “definiciones estratégicas básicas”, misión y visión (que tienen un carácter más permanente desde el punto de vista de la gestión), la definición (o validación)²⁵ de los objetivos estratégicos da comienzo al proceso de planificación estratégica en su versión anual y como fase previa de la formulación del presupuesto.

La identificación de los objetivos estratégicos por parte de la organización requiere partir de un análisis situacional (ver diagrama 11), en términos de establecer claramente cuáles son los bienes y servicios que provee, a quiénes, qué problemas se enfrentan en términos de capacidades, de las coberturas, cuál ha sido el desempeño pasado, las expectativas de los usuarios, etc. Este análisis es parte del proceso de diagnóstico que toma como referencia los aspectos internos y externos a la entidad, como se observa en el diagrama siguiente:

DIAGRAMA 12
ANÁLISIS SITUACIONAL Y FODA



Fuente: Rosario Bello. Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Curso de Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores en el Sector Público. PES. 2008. ILPES/CEPAL.

²⁵ Tal como se mencionó los objetivos estratégicos comprenden el período de más de un año, dado que tienen que ver con proyectos de inversión que se materializan en el mediano plazo. De esta manera puede suceder que los objetivos estratégicos permanezcan por más de un año presupuestario. Puede ocurrir que sea necesario actualizarlos, agregar algunos nuevos o simplemente validarlos.

2. Análisis de los aspectos internos y externos a la entidad

Un paso fundamental que la metodología de PE provee para la definición de los objetivos estratégicos tiene que ver con el antiguo y clásico análisis del ambiente externo y del ámbito interno a la organización a través de la revisión de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA). Este proceso consiste básicamente en un análisis de las brechas institucionales que deben ser intervenidas por la entidad para el logro de los objetivos. Las brechas pueden surgir ya sea por debilidades organizacionales, o bien de eventuales desafíos. Este análisis FODA permite realizar un diagnóstico dinámico de la institución²⁶.

El compromiso por un determinado resultado requiere analizar si la organización estará en condiciones de asumir dicho desafío desde el punto de vista de sus capacidades y de las condiciones que le impone el entorno, las cuales inhibirán o potenciarán el logro de los objetivos²⁷.

La identificación de las brechas o distancias entre la situación actual (diagnóstico) y la situación futura (resultados esperados), deberán ser enfrentadas a través de diferentes cursos de acción o “estrategias”. Por lo tanto si existe una débil identificación de los resultados esperados (a partir del análisis de problemas), los cursos de acción que se tomen posteriormente no serán factibles.

El tipo de restricciones pueden provenir tanto desde la propia organización (que en este caso convencionalmente se han denominado “debilidades”), o bien desde el ambiente externo, que también se conocen mejor como amenazas. Desde el punto de vista de las condiciones favorables, éstas también pueden provenir desde el ámbito interno que en general se las ha denominado como “fortalezas”, o del ambiente externo o entorno a la organización u “oportunidades”.

El desempeño logrado por la institución, debe responder no solo al cumplimiento de sus objetivos (eficacia) sino también a la eficiencia (o sea con un aprovechamiento pleno de los recursos que se le han encomendado), y la garantía por el cumplimiento de ciertos estándares y expectativas de los usuarios de la política pública (calidad). También debe asegurar que el manejo de los recursos haya sido con “economía”, o sea, garantizar un uso adecuado de los recursos públicos, a partir de la generación de ahorros, optimización de cobros, etc.

Sin embargo el compromiso por los resultados, enfrenta complejidades no menores. Uno de los principales problemas tiene que ver con la dificultad que tienen los directivos públicos para ejercer “gerencia”. En efecto, en la mayor parte de los casos existe escasa flexibilidad (que se deriva de débiles mecanismos de control) para tomar decisiones respecto de los recursos. La gestión por resultados, requiere que los directivos actúen como “gerentes” en términos de comprometer resultados a través del establecimiento de objetivos y metas, sin embargo muchas veces, no existen las atribuciones suficientes. Esto explica que en la mayor parte de los casos observados los objetivos estratégicos que redactan las entidades son un listado de funciones permanentes, con muy poca capacidad de innovación y desafíos.

No obstante, estas limitaciones la definición de los objetivos estratégicos permite a los directivos y sus equipos contar con elementos para priorizar su gestión y disponer de una herramienta útil para justificar los requerimientos de recursos presupuestarios en la perspectiva de lograr determinados resultados.

²⁶. Hay otras técnicas de análisis de problemas para la definición de los objetivos, como por ejemplo “El árbol de problemas”, muy utilizado en la elaboración de la matriz de marco lógico. Para mayores antecedentes véase Aldunate, Córdoba (2011).

²⁷. Estos temas serán desarrollados en el capítulo siguiente.

3. Redacción de los objetivos estratégicos

- Deben señalar la expresión de logro, evidenciar el cambio o transformación que se espera con las políticas y/o bienes y servicios que la institución tiene a su cargo, como por ejemplo:
 - “Mejorar los estándares de competitividad”, “Disminuir “los niveles de pobreza alimentaria en la región XXX”, Contribuir a mejorar los niveles de seguridad ciudadana”, etc.
- Evitar su redacción en términos de “Apoyar”, “Procurar”.
- Expresarlos en términos concretos de resultados esperados y no ser establecidos como funciones permanentes de la entidad o programa.
- Responder a la ciudadanía hacia dónde se dirigen los recursos asignados de la Institución en su globalidad.
- Responder a un problema o aspecto específico relacionado con el cumplimiento de la misión.
- Responder sobre el beneficio esperado para los usuarios a los cuales van dirigidas las políticas y/o programas de la institución y qué pueden esperar con los recursos presupuestarios asignados.

4. Los objetivos estratégicos en el proceso de planificación estratégica

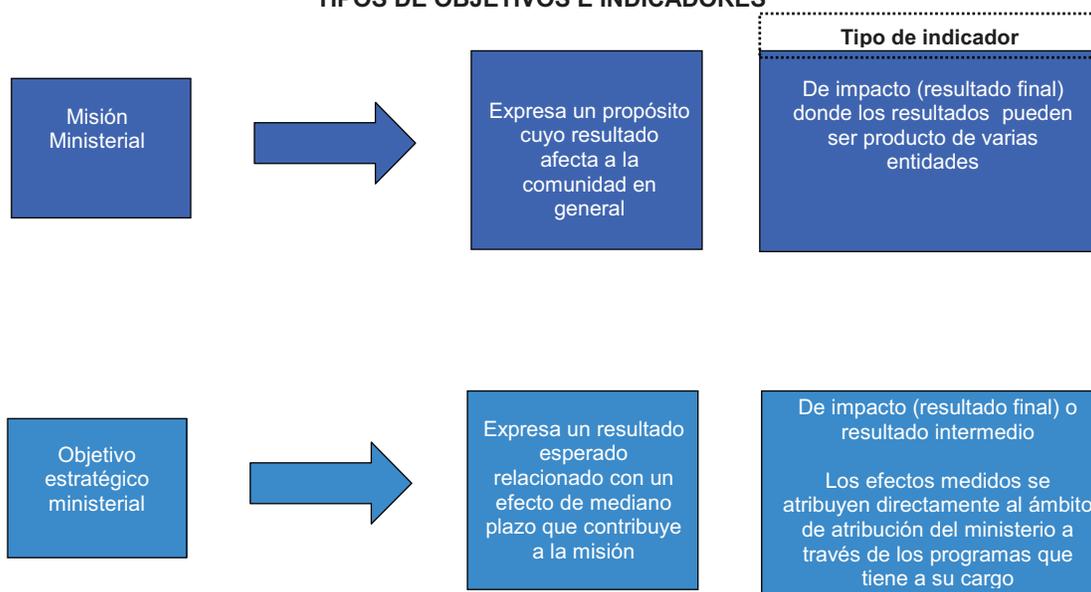
Los OE constituyen la base para el establecimiento de los indicadores que permitirán medir el avance de las acciones gubernamentales hacia los resultados. Desde esta perspectiva es fundamental que éstos expresen las transformaciones esperadas en términos de la calidad, eficiencia, economía de los productos y qué resultados se lograrán. Por lo tanto la definición de los objetivos estratégicos debe tener como referente principal los pasos previos de la planificación estratégica (misión y visión), así como los indicadores que la entidad y/o programa tenga para monitorear y evaluar su desempeño.

En el caso de las instituciones tales como los ministerios o departamentos, los logros se refieren principalmente a la capacidad de las políticas públicas por cumplir con su finalidad y su expresión en los resultados o impactos en el bienestar de los ciudadanos.

En el caso de los programas y subprogramas o unidades, o divisiones los logros o resultados esperados se refieren principalmente a cómo los productos son provistos a los usuarios con la mayor eficiencia, eficacia y calidad.

Los objetivos estratégicos deben ser monitoreados y evaluados a través de indicadores. Tal como se observa en el diagrama 12, el tipo de indicadores que permiten nomitorear el logro de los OE, son indciadores estratégicos relacionados con los resultados finales e intermedios.

DIAGRAMA 13
TIPOS DE OBJETIVOS E INDICADORES



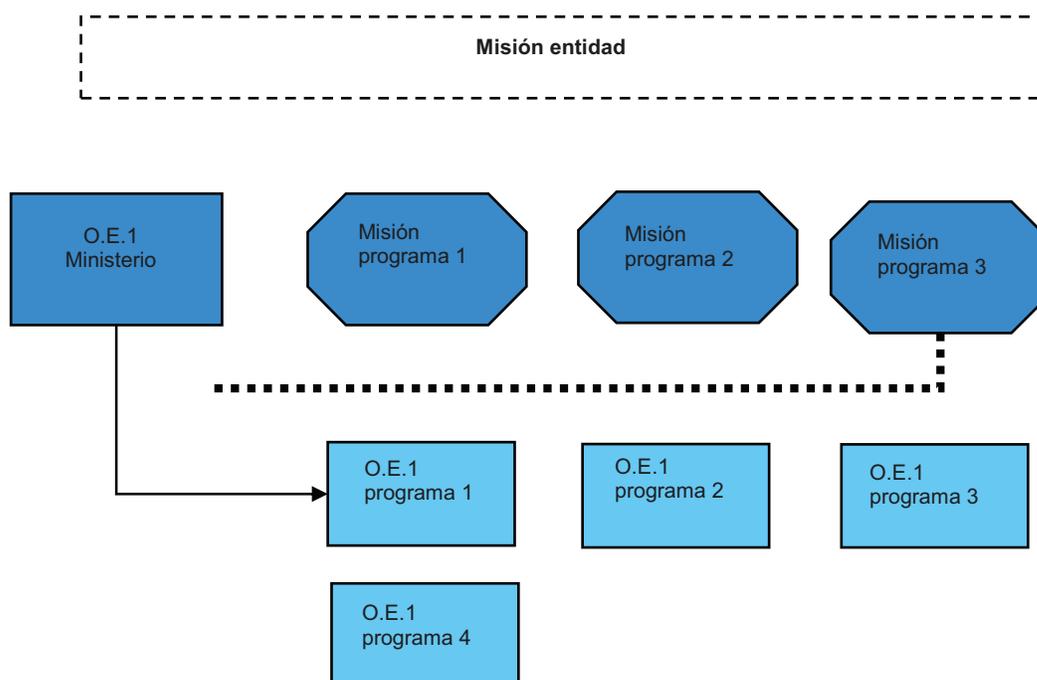
Fuente: Elaboración propia.

5. Niveles de toma de decisión y vínculos entre los objetivos estratégicos sectoriales, institucionales y de los programas o entidades

En un proceso de planeación estratégica es necesario cuidar la coherencia entre los distintos niveles de decisión de la organización. Si la entidad como un todo (ministerio, entidad descentralizada, etc.), fija un conjunto de objetivos estratégicos para un plazo determinado, éstos deben ser los referentes a tener en cuenta, por los programas que dependen de dichas entidades, ya sean Ministerios, Secretarías, Entidades Adscritas, etc.

Al respecto la la identificación de los objetivos estratégicos a nivel ministerial, tales como: “Mejorar calidad educativa”, “Disminuir los niveles de contaminación ambiental...”, “Fortalecer la competitividad nacional”, deben tener un claro correlato para su implementación en las instancias ejecutoras, tales como los programas o las entidades adscritas o descentralizadas a dichos Ministerios. Esto se visualiza en el siguiente diagrama 13.

DIAGRAMA 14
RELACIÓN ENTRE LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS MINISTERIALES Y LOS PROGRAMAS



Fuente: Elaboración propia.

Al respecto, conviene señalar que un objetivo estratégico a nivel de ministerio puede estar relacionado con uno o más objetivos estratégicos de los programas o entidades adscritas:

- La materialización de un objetivo estratégico a nivel de ministerio, está relacionado con los efectos esperados de política pública, por lo tanto su vinculación se da tanto a nivel de la misión de los programas encargados de ejecutarla, como a nivel de los objetivos estratégicos de los mismos programas.
- La misión y los objetivos estratégicos a nivel de una entidad (ministerio, secretaría), aún cuando están relacionados con resultados finales, tienen distintos grados de inmediatez.

Los objetivos de un programa deben estar alineados a los objetivos estratégicos institucionales, esto permite tener indicadores en cascada que sean pertinentes, tal como se explica en el siguiente recuadro 7, relacionado con una entidad de agricultura.

RECUADRO 7 EJEMPLOS DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS INSTITUCIÓN AGRICULTURA

Objetivos estratégicos institucionales

OE 1: Fortalecer y desarrollar el funcionamiento de los mercados agrarios, y aumentar la cobertura y calidad de la provisión de bienes y servicios públicos para el agro.

OE 2: Reducir los niveles de pobreza rural y aumentar la calidad del empleo rural

OE 3: Apoyar la institucionalidad y la organización privada y pública del Sector Agrario.

OE 4: Mejorar los niveles de gestión y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que proteja el medio ambiente y genere las condiciones para el desarrollo económico y social.

Objetivos estratégicos programas o entidad

Del objetivo estratégico 1:

OEP 1.1 Generar mayores oportunidades de acceso a los mercados externos con certificación de calidad, acuerdos comerciales, incentivos a la agro exportación, y reducción de los efectos de plagas y enfermedades en los 10 cultivos y crianzas de importancia económica priorizados.

OEP 1.2 Ampliar la cobertura de asesoría para obtener seguridad jurídica de la propiedad rural y formación de un mercado de tierras.

OEP 1.3 Implementar un sistema de información agraria útil y accesible a los productores que produzca y difunda señales del comportamiento del mercado de los productos campesinos, considerando el ordenamiento de rubros y cadenas comerciales.

OEP 1.4 Desarrollar una plataforma de servicios agropecuarios externalizado para prestar asistencia técnica, innovación tecnológica y extensión agraria.

OEP 1.5 Ampliar la cobertura de Apoyo financiero para la tecnificación del riego, que asegure una mejor utilización del recurso y genere un mayor impacto en la productividad del agro.

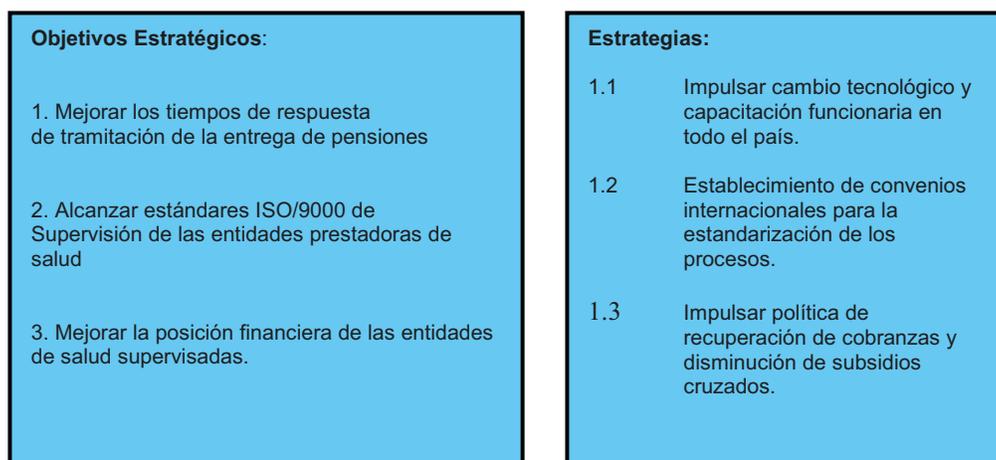
Fuente: Rosario Bello y Marianela Armijo. Planificación Estratégica en Organizaciones Públicas. Curso de Planificación Estratégica y Construcción de Indicadores en el Sector Público. PES. 2008. ILPES/CEPAL.

6. Estrategias y planes de acción

- ¿Cómo llegaremos a alcanzar los objetivos o resultados esperados?

Las estrategias son las directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas de la organización. Permiten la definición de los planes de acción y constituyen la base para el establecimiento de las prioridades en la asignación de recursos. Las estrategias proporcionan una plataforma para la toma de decisiones respecto de los cursos de acción propuestos. Como se observa en el siguiente diagrama 14, a partir de un objetivo estratégico es necesario establecer el “cómo” estos serán materializados. Si bien en el ejemplo se define una estrategia por objetivo, se debieran desarrollar más de una, considerando aspectos relacionados con recursos humanos, tecnologías, recursos financieros, etc.

DIAGRAMA 15
OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS



Fuente: Elaboración propia.

7. Establecimiento de estrategias y planes de acción

Tal como vemos en el esquema básico del proceso de PE, diagrama 15, las fases del plan estratégico tienen un carácter iterativo. La definición de las estrategias (cómo se logrará lo propuesto como objetivo), requiere que previamente se hayan establecido los objetivos estratégicos, así como se conozca el nivel de desempeño esperado (indicadores y metas). Una vez que se han definido los indicadores para hacer el seguimiento y el monitoreo de los factores críticos o aspectos relevantes de la misión y objetivos estratégicos, es necesario establecer cuales serán los cursos de acción que permitirán alcanzar los resultados esperados.

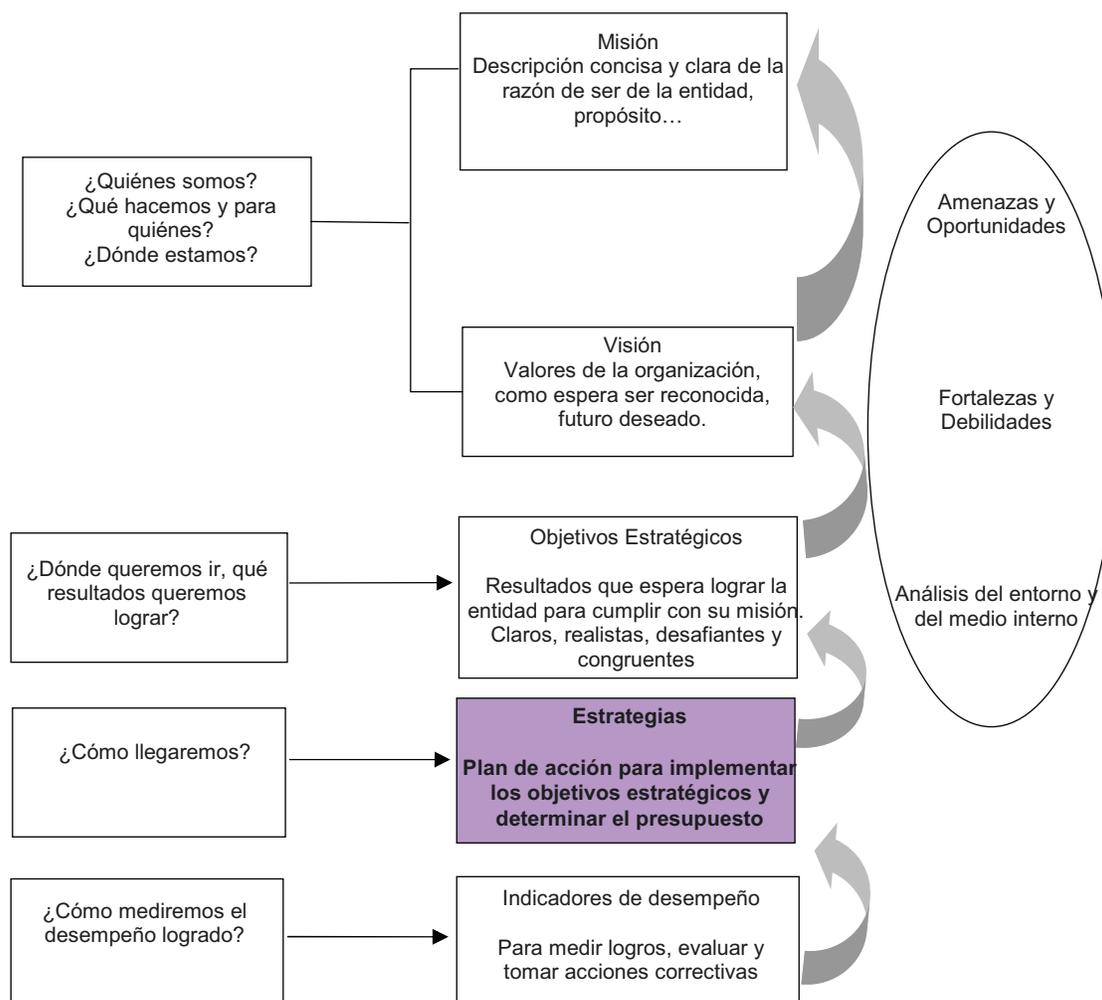
Los planes de acción o el conjunto de tareas que la organización establecerá para alcanzar los resultados, tiene que facilitar el cierre de las brechas que existan entre la situación actual y la situación deseada.

Tal como lo menciona Moore (1998: 277), “la reflexión sobre el valor público nos lleva a aquello que muchos consideran como la esencia de la gestión: el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos. Una cualidad esencial en los directivos es la clarividencia en sus objetivos, así como la capacidad de conseguir recursos para sus organizaciones. Sin embargo, la esencia de la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir”

Una estrategia “curso de acción” es una decisión que tiene que ser tomada con máxima precaución y con el acuerdo del equipo directivo.

Los aspectos que deben ser considerados en la definición de las estrategias son:

- Posición de la institución respecto de la competencia o de entidades similares (respecto de los costos, coberturas, satisfacción de los clientes, etc.)
- Análisis de los productos (bienes y servicios): costo, cobertura geográfica, tecnología utilizada, etc.
- Análisis de los usuarios: nivel de satisfacción, capacidad de cubrir la demanda potencial, etc.

**DIAGRAMA 16
ESTRATEGIAS**

Fuente: Elaboración propia.

En el ámbito privado las “estrategias de negocios” identifican de ocho a doce estrategias que una organización debe tener en cuenta al decidir como “competir” en su entorno particular:

Concentración de productos o servicios existentes.

- Desarrollo del mercado y/o producto.
- Concentración en innovación/tecnología.
- Integración vertical/horizontal.
- Desarrollo de alianzas, sociedades.
- Diversificación.
- Reducción de costos.
- Liquidación- la solución final.

En la mayor parte de las entidades gubernamentales muchas de estas alternativas de cursos de acción para lograr los objetivos son difíciles de lograr, dadas restricciones legales, o por la naturaleza misma del bien público que exige su provisión continua independiente de la racionalidad económica. De esta manera el beneficio social es determinante a la hora de establecer la rentabilidad del producto y la existencia de la institución.

En la literatura de planificación estratégica en el ámbito privado hay diversos ejemplos sobre estrategias que también son aplicables a la acción gubernamental²⁸. Entre otras se mencionan: liderar, mantener el objetivo, concentrar la mayor fortaleza en el punto decisivo, adoptar una posición ofensiva y mantener la movilidad, seguir la línea de mejor resistencia, lograr seguridad, asegurarse de que todo el personal cumpla con su parte.

Una vez que se han establecido las estrategias preliminares es importante definir en base a las metas de los indicadores estratégicos, cuán lejos o cerca está la organización de alcanzarlas ya sea con los recursos previstos, con las capacidades de recursos humanos, con la tecnología que puedo disponer, etc. Para realizar este proceso es necesario volver al análisis sobre las Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas de la organización.

Por ejemplo si el objetivo estratégico es “Ampliar la cobertura de subsidios agrícolas para riego en zonas de potencial sequía”, una estrategia posible podría ser “Constituir una alianza con los campesinos para lograr apalancamiento financiero”.

El análisis de posibilidades para concretar dicha estrategia exige volver al estudio del entorno (analizar por ejemplo que capacidad tienen los campesinos de organizarse para lograr fuentes de cofinanciamiento), o bien, al análisis de fortalezas y debilidades, haciendo un escrutinio sobre las capacidades de la actual estructura organizacional y su capacidad de enfrentar esos desafíos.

En (Nolan, et al, 1998), se mencionan algunas consideraciones claves para el análisis de las brechas que existen en la organización o en su entorno. Los autores señalan que a partir de este análisis de brechas puede ocurrir que el equipo de planeación deba repetir todo el proceso.....”incluyendo la declaración de la misión”.

Si la estrategia definida es optar por un modelo de crecimiento para satisfacer una demanda potencial, es necesario recordar cuatro tipos de enfoques existentes para el crecimiento de una organización (Chandler, 1962)²⁹ expansión en el volumen, dispersión geográfica, integración vertical, diversificación del producto o servicio.

En términos ya más concretos resulta útil señalar qué podemos hacer para acercar los objetivos definidos con las reales posibilidades de la organización, una vez que ya hemos optado por una estrategia:

- Ampliar el marco de tiempo para cumplir con el objetivo. Se debe considerar si la asignación de recursos actual es apropiada y si lograr las metas agresivas tomará más tiempo del inicialmente planeado.
- Reducir el tamaño o alcance del objetivo.
- Reasignar recursos para lograr metas. Esto solo se puede aplicar si las metas se pueden lograr sólo al reagrupar los recursos existentes que se han diseminado excesivamente.
- Obtener nuevos recursos. Esta táctica se considera solo cuando son necesarios nuevos talentos, nuevos productos, mercados o capital para lograr las metas deseadas³⁰.

²⁸. Ver Planeación Estratégica Aplicada. Cómo desarrollar un plan que realmente funcione. Goodstein, L, Timothy M. Nolan, Pfeiffer William, J. Mc Graw Hill. 1998. Pág. 256.

²⁹. Citado por Nolan, et al.

³⁰. Nolan et al, pág. 329 op. Cit.

8. Planes de acción

Los planes de acción se realizan una vez que ya se han definido las estrategias que permitirán “cerrar las brechas” entre lo que se espera alcanzar y las dificultades que enfrenta la organización con relación a su entorno.

Los planes son carácter operativo y se desarrollan a nivel de cada una de las unidades o áreas de negocios, centros de responsabilidad que tienen a cargo la generación de un producto final, y establecen los respectivos requerimientos de recursos humanos y financieros que permiten posteriormente la formulación del presupuesto.

El desarrollo de los planes operativos en el ámbito de las instituciones públicas está determinado por metodologías y procesos que obedecen a reglamentaciones propias de las oficinas de planeación y/o presupuesto, por lo tanto no existe un esquema único. No obstante, un formato útil a considerar puede ser el siguiente:

CUADRO 3
FORMATO PARA LOS PLANES DE ACCIÓN

Nombre de la Entidad o programa...etc

MISION:				
OBJETIVOS ESTRATEGICOS:				
ESTRATEGIAS				
Pasos a Seguir	Responsables	Plazos	Recursos necesarios	Fuente de Financiamiento

Fuente: Elaboración propia.

Criterios para evaluar las estrategias³¹:

- Los cursos de acción definidos permiten el logro del objetivo.
- Ha determinado los costos y beneficios de los cursos de acción.
- Los cursos de acción generan impactos negativos o positivos en otros objetivos.
- El objetivo que será implementado con la estrategia es clave para el éxito de otro objetivo.
- La entidad está en condiciones de implementar el curso de acción, si no que cambios debe hacer para lograrlo.
- Tiempo que requieren los cambios.
- Una vez implementados, que cambios de procedimientos se requieren, que impacto tiene sobre la entidad.
- ¿Qué pasos son necesarios para implementar los cursos de acción y que tiempo requiere cada paso?

³¹. 1998 Strategic Planning and Performance Measurement Handbook. Op. Cit.

Puntos a ser revisados para verificar los recursos necesarios para cada estrategia³²:

¿Se cuenta con los recursos necesarios para implementar la estrategia: presupuesto, personal, capacitación, equipos tecnológicos, otros?

¿La información que se requiere tiene un soporte tecnológico adecuado?

¿Cuál es el impacto fiscal del curso de acción, se necesitan recursos adicionales. La implementación de la estrategia requiere recursos adicionales en el próximo presupuesto?

³². Id.

VII. Indicadores de desempeño

A. Conceptos

Según la Real Academia Española de la Lengua la palabra “Indicador” significa, “Que indica o sirve para indicar”. Proviene del latín “Indicare”, significa: “Mostrar o significar algo, con indicios y señales”

En el ámbito de la medición del sector público un Indicador de Desempeño puede ser definido como:

“Es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la provisión de los productos (bienes y/o servicios) de 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 períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño³³”.

³³. Dirección de Presupuestos de Chile (2011). http://www.dipres.cl/572/articles-36282_doc_pdf3.pdf.

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto, la gestión de una institución.” Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de o particular nivel de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte. Otra aproximación interesante al concepto de indicador es la que permite desagregar las funciones que cumple el indicador³⁴:

“Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera **función descriptiva** que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una **función valorativa** que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio).

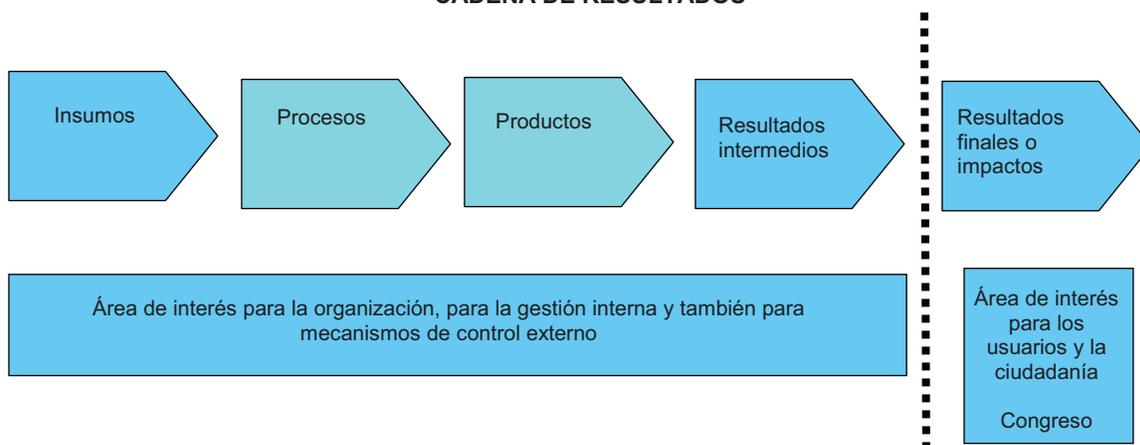
En la misma idea anterior, un complemento interesante es el que aporta (Weiss, 1998) al diferenciar el concepto de “**medición de variable**” respecto del concepto “**indicador**”. Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, “**número de desempleados**” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “**tasa de desempleo**”, que se calcula como el Número de Desempleados/Población Económicamente Activa. Se espera que este indicador tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de crecimiento económico, respecto de la “**tasa de crecimiento**”, a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva. Weiss explicita el desempeño esperado de la manera siguiente:

“En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”, (Weiss, 1998).

³⁴. Véase Bonnefoy, Armijo (2005).

En el ámbito de la medición del sector público los indicadores de desempeño se pueden aplicar a todo el proceso de producción, tal como puede apreciarse en el siguiente diagrama 16.

**DIAGRAMA 17
CADENA DE RESULTADOS**



Fuente: Elaboración propia.

El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves” o factores críticos que interesa monitorear. Esto implica establecer muy bien los objetivos estratégicos de la institución, identificando las variables relevantes que se relacionan con los productos estratégicos y los efectos esperados.

Los indicadores identifican lo que será medido, no cuánto ni en qué dirección. Las metas asociadas a esos indicadores nos representan lo que esperamos obtener como desempeño. Por esto mismo siempre un indicador siempre nos avisa, o nos entrega información respecto de como se está avanzando respecto de un objetivo, tal como se observa en el diagrama 17.

**DIAGRAMA 18
RELACION ENTRE EL OBJETIVO Y EL INDICADOR**

Un indicador es una **señal**, un **aviso**, que nos entrega información



Se relaciona directamente y siempre con un objetivo

Elevar la calidad de la educación básica del país



Porcentaje de alumnos/as con puntajes altos en la Prueba PISA ((Programme for International Student Assessment)

Fuente: Rosario Bello. Presentación MML. 2009. www.ilpes.cl. Publicaciones. Material Docente.

B. ¿Para qué se utilizan los indicadores?³⁵

En el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño. Las instituciones públicas, no cuentan con la “última línea del balance” o “bottom line” que tienen las instituciones privadas a través de indicadores tales como la utilidad y otros. En efecto, la justificación de la existencia pública de esa entidad gubernamental, está dada por un mandato legal, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios, sin establecer muy claramente cual es el resultado esperado. A diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar qué es lo que debe producirse, los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño.

Entre las dificultades más relevantes se mencionan:

- Ambigüedad de los objetivos que tienen que cumplir los organismos públicos.
- Escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos (aquellos que son los necesarios para cumplir con la misión institucional), dándose el caso que varias instituciones producen los mismos bienes, o se producen bienes y servicios no relacionados con el quehacer relevante de la institución.
- No existe claridad de quiénes deben responder por los resultados.
- No se establecen las consecuencias del buen o mal desempeño, haciendo que la evaluación muchas veces sea un ejercicio de poca utilidad.
- Los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño son múltiples:
 - Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
 - Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
 - Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.
 - Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
 - Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.
 - Apoya la introducción de sistemas de reconocimientos al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

³⁵. Véase, Bonnefoy, Armijo(2005).

C. Tipos de indicadores de desempeño

La clasificación de los indicadores de desempeño es muy variada, hay autores que establecen tipologías de indicadores que abarcan seis o más categorías, incorporando a las dimensiones de evaluación de la eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etc.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público ya mencionados, abordaremos la siguiente taxonomía:

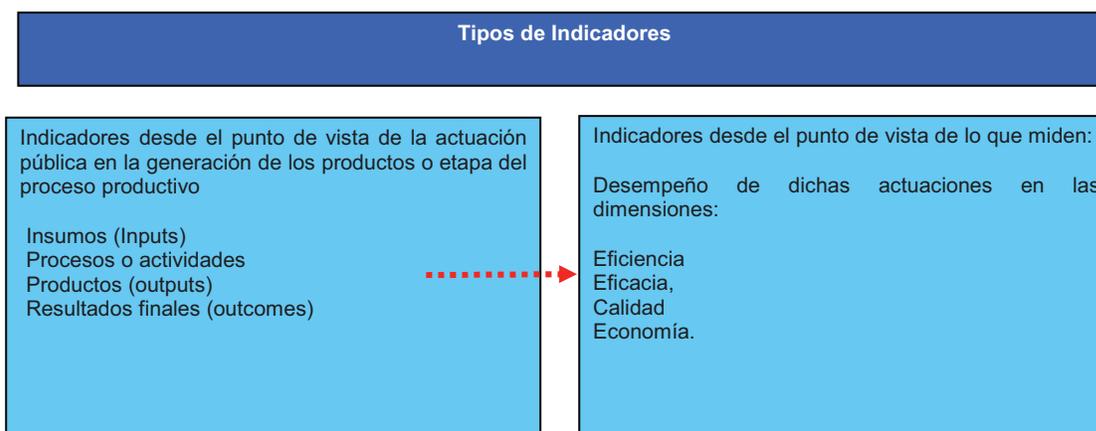
- Indicadores que entregan información de los resultados desde punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos abarcando los indicadores de:
 - Insumos (Inputs)
 - Procesos o actividades
 - Productos (outputs)
 - Resultados finales (outcomes)³⁶
- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

La primera clasificación, de acuerdo al diagrama 18, permite referirse a la medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados.

Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio. Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad, es cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público. El responder lo anterior facilita mejorar los cursos de acción, mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto.

³⁶. En algunos casos, por ejemplo en Chile, Costa Rica y varios países de la OCDE, la última categoría de indicadores de resultado se desagrega en resultado intermedio y resultado final.

DIAGRAMA 19
TIPOS DE INDICADORES



Fuente: Elaboración propia.

D. Indicadores desde el punto de vista de la etapa del proceso productivo

A continuación se describen las dimensiones de los indicadores desde el proceso productivo:

Indicadores de insumo (inputs): cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.

Indicadores de proceso: se refieren a aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte). Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.

Indicadores de producto: muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, (por ejemplo número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.) no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.

Indicadores de resultado intermedio:

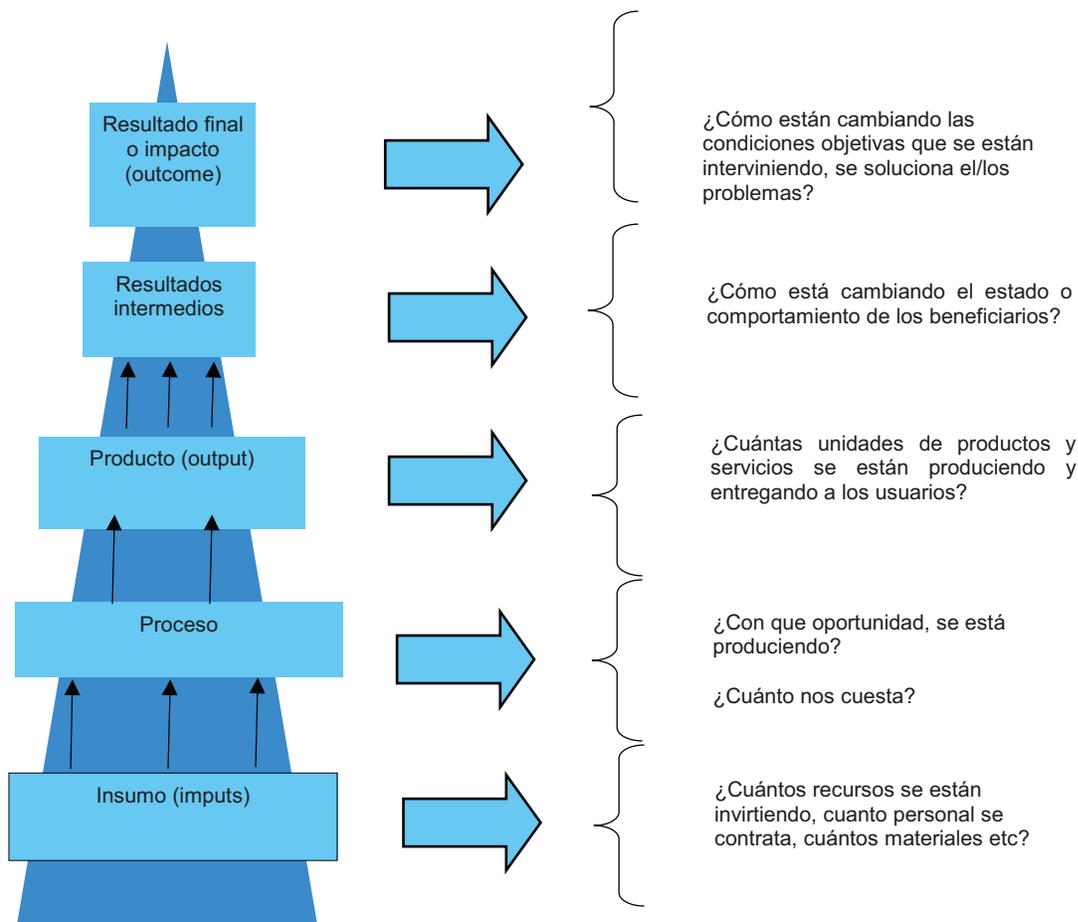
Son cambios en el comportamiento o estado o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios.

Ejemplos:

- Alumnos egresados del nivel de enseñanza media
- Hectáreas explotadas con título de dominio
- Crecimiento de la recaudación de impuestos a través del portal de pagos

En el diagrama 19 se observa la relación entre cada una de las medidas de desempeño, su contribución a los resultados finales y las preguntas que se intenta responder.

**DIAGRAMA 20
INDICADORES Y PREGUNTAS DE DESEMPEÑO**



Fuente: Elaboración propia.

Indicadores de resultado final o impacto

Miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.

Ejemplos

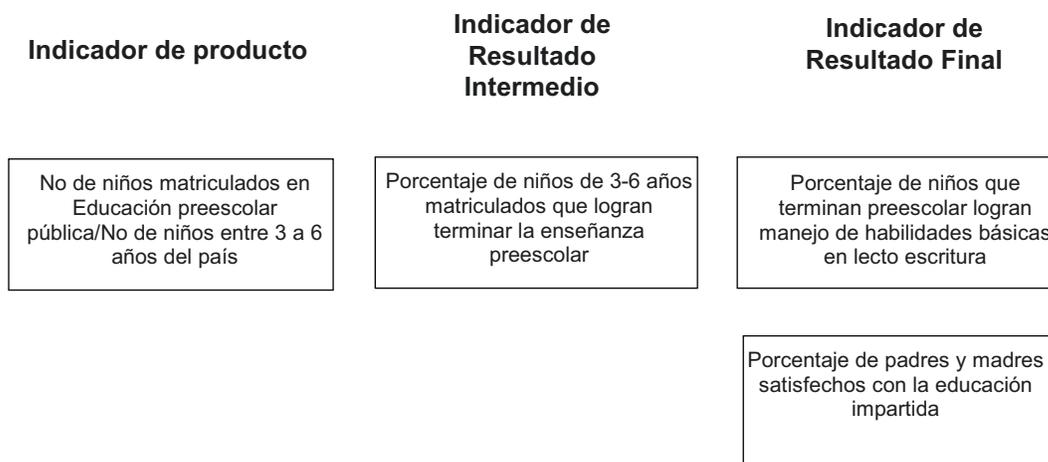
- Nivel de nutrición-desnutrición
- Nivel de competencias e ingresos laborales
- Tasa muerte por accidentes en las carreteras
- Tasa de crecimiento de las exportaciones
- Aumento de ingresos tributarios

Características de los indicadores de resultado final

- Su logro depende casi siempre del accionar de más de una institución³⁷.
- Sus logros pueden estar afectados por factores externos no controlables, por lo cual la atribución directa del programa no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del Programa deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables. Los costos de la evaluación, dado que en general requiere de establecimiento de metodologías más sofisticadas, tales como establecimiento de grupos de control, encuestas de opinión, etc.
- Los impactos de las políticas y los programas están determinados por muchos factores. Algunos están el control de la institución y otros no. Por esta razón los directivos de los Programas no son responsables por el logro de los impactos, sin embargo son responsables por “gestionar para los impactos” En otras palabras los directivos continúan siendo responsables por la entrega de los productos y por el cambio en la composición de productos de acuerdo a lo que dictan las circunstancias. Buena información sobre los resultados o sobre lo que está funcionando y lo que no ayuda a las decisiones acerca de que comenzar o que parar, continuar o expandir.
- Los efectos a largo plazo de las políticas o programas que en general van más allá del plazo en que se solicita la evaluación, la que en general si la evaluación está asociada al presupuesto corresponde a un año fiscal.

³⁷. Un ejemplo interesante al respecto fue la experiencia desarrollada en el Reino Unido hasta el 2010, a través de los “Public Services Agreements (PSA)”, que facilitó el establecimiento de resultados finales compartidos entre varios departamentos y agencias., comprometiendo indicadores de impacto, asociado a determinadas asignaciones presupuestarias. Los indicadores se relacionan con temas tales como disminución de los delitos y su percepción, mejoramiento de la calidad del aire, entre otros. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_reporting.

DIAGRAMA 21
INDICADORES DE IMPACTO, CON MEDICIÓN INTERMEDIA DE LOS RESULTADOS



Fuente: Elaboración propia.

Tradicionalmente, los indicadores de insumos (*inputs*) y productos (*outputs*), son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales. Esto, dado que la información para construirlos es más accesible. Por otro lado no enfrentan la complejidad de los indicadores de resultado final o impacto, ya comentadas.

Aun cuando los indicadores de producto entregan valiosa información, no son suficientes para un adecuado proceso de toma de decisiones, ya que no nos informan acerca de las consecuencias o los resultados del uso de los recursos. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, el énfasis debería estar puesto en la medición de resultados finales e intermedios.

E. Indicadores desde el punto de vista del desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad

Para los efectos de este manual se analizarán los indicadores de desempeño que comúnmente se conocen como las “3 E”: Eficiencia, Economía, Eficacia, agregando el indicador de calidad de forma separada del indicador de “eficacia”, que en muchos manuales se considera un atributo de esta categoría.

Esta clasificación de indicadores se ha utilizado en varios gobiernos de la región y en la mayor parte de los gobiernos de países de la OECD. Su elección se basa en una serie de ventajas frente a otras tipologías que son más complejas. En primer lugar se centra en los aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública. En segundo lugar, permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y las dimensiones del desempeño. En el recuadro que se desarrolla a continuación, se ejemplifican algunas diferencias en la terminología y tipologías que adoptan algunos países para el desarrollo de indicadores en las instituciones públicas.

RECUADRO 8 INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LOS ENTES LOCALES DEL REINO UNIDO

El documento guía para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la Audit Commission, entidad que se vincula con los municipios del Reino Unido, establece la siguiente categoría de indicadores de desempeño:

Establece que la medición básica sobre la cual se construyen las dimensiones del desempeño conocidas como las 3 E (Economía, Eficiencia, Efectividad), son:

Costo: el dinero gastado en la adquisición de los productos

Input: los recursos (staff, materiales, infraestructura) empleados en la provisión de los servicios

Output (producto): los servicios provistos al público, en términos de tareas completadas

Outcome (impacto): el impacto actual y el valor de los servicios entregados

A su vez las tres dimensiones del desempeño son definidas de la siguiente manera:

Economía: adquisición adecuada de recursos materiales, humanos en calidad, cantidad y al menor costo.

Eficiencia: producción de lo máxima cantidad de *outputs* (productos) para un conjunto dado de recursos o el uso de mínima cantidad de recursos para la provisión de servicios en cantidad y calidad requerida.

Efectividad: acciones de la organización se encuentran con los requerimientos de los ciudadanos y dichas acciones del programa o actividad se desarrollan de acuerdo a los objetivos establecidos y metas comprometidas.

Es importante notar que si bien el conjunto de estas tres categorías aluden a las mismas desarrolladas para el caso español, chileno y uruguayo recién expuestos, varían en los énfasis de las definiciones y en la agrupación de las categorías. En efecto mientras en el caso chileno y uruguayo las categorías de calidad y eficacia son diferenciadas, en este caso la calidad se incorpora en la dimensión de economía, y la eficacia se conceptualiza en la categoría de efectividad como "eficacia de los resultados".

A estas categorías se señala que algunas organizaciones agregan una cuarta E, referida a Equidad, definida como la dimensión que captura el grado en el cual el acceso a los servicios son equitativos y si los servicios son apropiados a las necesidades y están en condiciones para hacer uso de ellos.

Fuente: Elaborado a partir de UK Audit Commission, www.audit-commission.gov.uk.

A continuación se desarrollan más detalladamente las dimensiones de desempeño antes descritas y se presentan algunos ejemplos relativos a estas categorías de indicadores:

1. Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de los objetivos establecidos. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren los objetivos de una institución: **cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.**

2. Cobertura

La cobertura es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece, una institución pública son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones, es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.

Dependiendo de los objetivos y metas particulares que se plantee una institución, su cobertura puede tener una expresión en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda potencial a cubrir.

3. Focalización

Este concepto se relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecido.

Este indicador permite verificar si los usuarios reales a los que se está cubriendo coinciden con la población objetivo. Esto permite identificar las filtraciones en la demanda. Éstas pueden deberse a la fuga de beneficios del programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien en la cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión). Una segunda manera de construir indicadores de focalización es el análisis de cobertura, en que se mide qué porcentaje de esa población objetivo está recibiendo los bienes o servicios públicos.

4. Capacidad para cubrir la demanda actual

Este tipo de medidas de eficacia dice relación con la capacidad que tiene una institución pública para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus servicios. Este tipo de mediciones son más restringidas que las de cobertura y focalización, debido a que independientemente de cuál sea la "demanda potencial", sólo dice que parte de la demanda real que se enfrenta está siendo satisfecha en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.

5. Resultado final

El resultado final es otra de las dimensiones del indicador de eficacia y al igual que en la evaluación de programas públicos, tal como se mencionó lo que se busca es medir la contribución del conjunto de la intervención de la entidad pública (no así de un "programa específico")³⁸. Como resultado final se entenderá el efecto "final" o impacto que las acciones de una entidad tienen sobre la realidad que se está interviniendo.

RECUADRO 9 ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA DE UNA ORGANIZACIÓN

La evaluación de la eficacia de cualquier organización no puede ser realizada si no están previamente definidos y cuantificados los objetivos, ya sea a través de un proceso de planificación estratégica, o de alguna metodología que permita la identificación de que forma dicha organización espera alcanzar sus resultados. Para realizar la evaluación es fundamental poder analizar la forma y la magnitud en que los resultados obtenidos —en términos de bienes y servicios— se ajustan a los efectos previstos.

La medición de la eficacia lleva de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de éstos a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan:

Productos que entregan el programa o el servicio

Usuarios a quienes se dirige (número, características)

Objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.)

Metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones)

Lo importante aquí es destacar que la "ambigüedad en la definición de los objetivos y las metas, no permitirá posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación".

Fuente: Guinart y Solá (2003).

³⁸. En algunos casos algunas entidades públicas, o servicios públicos (denominación que tiene en algunos países) coincide con que su mandato es la gestión de un "programa público", claramente asignado como producto, dando la razón de ser de su mandato. En este caso es posible asimilar la evaluación de la entidad a través de la metodología de evaluación de programas.

En general, lo que se busca medir con los indicadores de eficacia es brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales (efectos logrados a nivel de la política pública que interviene un ámbito específico: social, económico, medio ambiental, etc.), los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos.

RECUADRO 10 EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFICACIA

Número de desempleados capacitados / Total de desempleados inscritos en Sistema de Reconversión Laboral

Porcentaje de proyectos ganados en fondos concursables externos

Porcentaje de egresados de programa de reinserción

Porcentaje de edificios pertenecientes a la autoridad local accesibles para discapacitados

Porcentaje de personal de minorías étnicas en la organización con respecto al porcentaje de minorías étnicas de la región

Número de beneficiarios/ universo de beneficiarios

Porcentaje de alumnos que desertan del programa

Porcentaje de egresos exitosos de los alumnos del programa

Porcentaje de alumnos que se emplean después de finalizar los cursos de capacitación

Número de fiscalizaciones/ Universo total a fiscalizar

Porcentaje de cumplimiento de las normas por parte de los fiscalizados

Porcentaje de reincidencia de los infractores

Porcentaje Infracciones que termina en sanción efectiva

Tasa de egreso de enseñanza media de alumnos beneficiarios del programa Residencia Familiar Estudiantil

Porcentaje de delitos aclarados / delitos denunciados

Mediaciones exitosas / mediaciones realizadas

Conflictos colectivos solucionados / conflictos colectivos planteados

Incremento total de puestos de trabajo abiertos con el servicio público de empleo

Fuente: Elaboración propia a partir de varios de informes de rendición de cuentas de Chile, Reino Unido y Uruguay.

6. Eficiencia

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.

Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción y el costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado por ejemplo como número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.).

Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor.

7. Importancia del análisis de eficiencia para la gestión

Una vez determinado el valor del indicador de eficiencia, ya sea de producto medio o costo medio, es necesario aplicar un análisis respecto de los resultados logrados. La idea es detectar cuales son los factores ineficientes que pueden estar generando un valor de indicador que escape a la media de los estándares comparativos, o de las metas que estime razonables de ser obtenidas. Estos factores generadores de ineficiencias pueden ser el personal en la tarea no idóneo, o sin capacitación suficiente que retarda el tiempo de respuesta de un proceso, o la dotación excesiva de personal en la tarea que hace por ejemplo que el promedio de inspecciones por inspector sea más baja que los estándares aconsejados.

El análisis de la eficiencia económica se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (*inputs*), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible o al costo aceptable, la cantidad adecuada y con una calidad aceptable. De esta manera el análisis de los insumos (*inputs*) debe ser realizada desde los medios humanos, materiales y financieros. Es así como se señala que las técnicas basadas en la revisión de dichos insumos (*inputs*) tienen que ver con los siguientes tipos de análisis, (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AECA, 2002)³⁹.

- Costo de un servicio en relación al número de usuarios
- Costo por tonelada de basura recogida
- Costo de la recogida de basura por usuario
- Costo por kilómetro de carretera construido
- Costo de la inspección por número de visitas efectuadas
- Costo del departamento de economía por habitante
- Costo del departamento de economía en relación al presupuesto.

CUADRO 4
INDICADORES DE EFICIENCIA

Eficiencia/ Producto Medio	Eficiencia/Costos Medios
Número de inspecciones/número de inspectores	Costo total programa becas/Número de beneficiarios
Número de expedientes resueltos por semestre/dotación de personal en la tarea	Costo total inspecciones/total de inspecciones
Tasa de variación de casos ingresados por juez	Costo total auditoria/número de auditorias
Tasa de congestión (número de casos registrados en el año+pendientes inicio período) / Asuntos resueltos en el año	Tasa de variación anual del costo público por tipo de caso

Fuente: Elaboración propia.

³⁹. Para mayores detalles de factores antieconómicos con relación a los *inputs* señaladas consultar AECA 2000 página 66.

RECUADRO 11 DIFICULTADES PARA MEDIR LOS INSUMOS Y PRODUCTOS EN EL DESARROLLO DE INDICADORES DE EFICIENCIA

Una de las principales dificultades en la construcción de los indicadores de eficiencia, está en que no siempre es posible desagregar los costos por cada una de las actuaciones que interesa medir. Una de estas situaciones es cuando el costo de un servicio público intervienen varios organismos de la administración pública. Por ejemplo en el caso de servicios que tienen externalizadas parte de sus funciones. En el caso de centros penitenciarios en España, suelen formar parte del patrimonio histórico y la vigilancia exterior está a cargo de la guardia civil o de la policía autonómica (en las comunidades autónomas que tienen transferida esta competencia). El resto del costo del centro penitenciario es cubierto por la dirección general de las instituciones penitenciarias.⁴⁰

Otro problema referido al problema de la medición de los insumos (inputs) tiene que ver con la falta de homogeneidad de los indicadores y sus referentes, especialmente lo relativo a los costos. Esta situación implica que se tenga especial cuidado en la comparación de los indicadores que tengan que ver con productividad media de las inspecciones de control, prestaciones médicas, horas hombres en investigación, etc.

Fuente: Elaboración propia.

8. Economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio. Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.

Otro tipo importante de indicadores de economía son aquellos que relacionan el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución.

RECUADRO 12 EJEMPLOS DE INDICADORES DE ECONOMÍA

INDICADOR

Aumento de costos por errores en contratos (Procesos)

\$ gastados a través del sistema informatizado de compras / \$ total de las compras (Procesos)

Ahorros realizados en contratos y propuestas a partir del uso de técnicas de innovación de compras

Porcentaje de recursos privados obtenidos respecto del gasto total en Museos Nacionales y Museos Regionales y/o Especializados

Recuperación de los préstamos de los Fondos Sociales

Porcentaje de recuperación del costo de los servicios Ingresos por venta de servicios/ Gasto total

Fuente: Elaboración propia a partir de Procurement Executive's Association. Guide to a Balance Scorecard: Performance Management: Moving from Performance Measurement to Performance Management. Appendix E: Optional Acquisition performance Measures, www.professionals.pr.doe.gov y Dirección de Presupuestos, Chile www.dipres.cl.

⁴⁰ Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (2000), "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas". Documento N°16. Madrid.

9. Calidad del servicio

La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención. La calidad de servicio se puede mejorar por la vía de mejorar los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios.

Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de estos conceptos se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o de buzones para recoger sugerencias o quejas.

CUADRO 5
EJEMPLO DE INDICADORES DE CALIDAD

Oportunidad	Accesibilidad	Percepción de usuarios	Precisión
Porcentaje de respuestas a los Parlamentarios dentro de los plazos acordados	Número de localidades cubiertas por atenciones móviles	Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes	Porcentaje de contratos terminados por errores
Porcentaje de reportes económicos entregados en tiempo acordado	Número de horas que la biblioteca está abierta fuera de las horas de trabajo	Porcentaje de usuarios satisfechos Número de usuarios satisfechos/ Total usuarios encuestados	Número de fallas reales/ Fallas programadas
Número de intervenciones con retraso/ Número de intervenciones totales	Porcentaje de Población con necesidades especiales que son miembros activos de la biblioteca	Número de usuarios satisfechos con el trato en la atención/ Total usuarios	Porcentaje de contratos con uno o más errores encontrados por revisiones externas

Fuente: Elaboración propia a partir de: Departamento de Administración y Finanzas, Australia, Noviembre 2000; varios ejemplos de la rendición de cuentas del SEV Uruguay, Indicadores de la Ley de Presupuestos de Chile.

F. Integración de los indicadores de desempeño

El conjunto de indicadores que una organización defina debe facilitar el monitoreo y la evaluación integrada de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad y desde el punto de vista del proceso de producción de los bienes y servicios.

Los indicadores de desempeño debieran evaluar los diferentes ámbitos de control o medición del proceso productivo: insumos (*inputs*), productos (*outputs*), resultado final (*outcomes*), sin embargo esto por sí solo no es suficiente. Por ejemplo, el desarrollo de indicadores de productos tales como número de inmunizaciones, número de viviendas construidas, número de operaciones realizadas, etc., por sí mismos tienen escaso valor para la toma de decisiones, a no ser que se presenten relacionados respecto de cómo logran cubrir la población potencial, con relación a lo programado, pero esencialmente como logran contribuir a solucionar el problema hacia los cuales se dirige la acción pública.

Tal como ya se ha expresado, no siempre es posible desarrollar todas las medidas de desempeño que se requiere. Sin embargo lo importante es que el conjunto de indicadores den cuenta de las variables claves relacionadas con la misión, los objetivos estratégicos, los productos y aquellas actividades que para la entidad resulten significativas para la toma de decisiones.

La interpretación de las interrelaciones que se dan entre las diferentes medidas o indicadores de desempeño es un aspecto clave. Esto permitirá evitar los efectos perversos que se generan a la hora de diseñar indicadores como por ejemplo:

- Concentrar recursos y esfuerzos en aquellos indicadores que se lograron construir para demostrar su buen desempeño.
- Disminuir el efecto final que se espera con la intervención pública por no dimensionar adecuadamente el conjunto de medidas. Por ejemplo el aumento del número de raciones alimenticias, como cobertura nacional debe ir necesariamente aparejada de la mantención del nivel de calorías por ración, así como el costo unitario a la cual se provee. De esta manera la evaluación del desempeño de esta acción debe contener necesariamente variables tanto de eficacia, eficiencia, economía como de calidad.

Los criterios comúnmente usados para integrar los indicadores son:

- Desarrollar indicadores que cubran la totalidad de las dimensiones desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad.
- En algunos casos se define una cuota mínima de indicadores de resultados intermedios o finales a ser desarrollados del conjunto de indicadores, y un porcentaje de indicadores de proceso. La Dirección de Presupuestos de Chile, establece que las instituciones presenten indicadores de proceso que no superen el 40% del total de indicadores. En el caso de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, se señala la necesidad de generar indicadores de impacto de tipo “*cross cutting*”, es decir cuyos efectos dependan de la acción transversal de varias instituciones públicas.
- En la mayor parte de las buenas prácticas internacionales se señala la necesidad de mostrar la relación entre los indicadores de proceso y su contribución a los indicadores de resultado intermedio y final.

En los siguientes cuadros se muestran indicadores desde la perspectiva del proceso productivo y de las dimensiones del desempeño:

CUADRO 6
PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE) ⁴¹

Etapa proceso productivo	DIMENSIONES DE DESEMPEÑO			
	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
PROCESO	Porcentaje de controles de laboratorios a concesionarios del PAE que no cumple con el estándar		Gasto ejecutado PAE/ Gasto Programado PAE (*)	
	Gastos de administración asociados al PAE/ Gastos Totales (*)			
PRODUCTO	Porcentaje de concesionarios del Programa de Alimentación PAE que cumplen normas de calidad de la variable V6 (cumplimiento de Proyectos Técnicos)			Porcentaje de los usuarios del Programa de Alimentación PAE que evalúan con nota superior o igual a 5,5 la comida entregada por el PAE
	Cobertura de alumnos (as) de Educación Media del PAE			
	Porcentaje de raciones del PAE que están bajo los estándares mínimos de cumplimiento del Proyecto Técnico			
RESULTADO	Porcentaje de niños(as) y jóvenes del Programa Puente beneficiarios del Programa de Alimentación PAE ⁴²			
Resultado Intermedio				

Fuente: Elaboración propia.

⁴¹. Ejemplo extraído de los Indicadores de Desempeño de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, del Ministerio de Educación de Chile (las fórmulas de cálculo y mayores detalles consultar www.dipres.cl/control_gestion/indicadores.asp). Para fines de mejor ilustración del ejemplo se han incorporado otros indicadores señalados con *, los que han sido adaptados de otros ejercicios.

⁴². El Programa Puente es un programa de intervención integral diseñado para dar apoyo psicosocial a familias que viven en condiciones de extrema pobreza. La metodología implementada por el programa promueve en la familia el desarrollo de acciones para el mejoramiento del estándar de vida y la integración a la red de beneficios y servicios sociales que existen a su disposición.

CUADRO 7
INDICADORES PARA LA FUNCIÓN MUNICIPAL DE SANIDAD

Etapa proceso productivo	Dimensiones del desempeño			
	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
INSUMOS	Monto de las horas de trabajo del departamento			
	Presupuesto del departamento			
	N° de vehículos			
PROCESOS		Empleados hora por tonelada de desechos recolectados		
		\$ gastados por milla de nieve removida		
PRODUCTOS	N° de toneladas de desechos recolectadas			
	Millas de caminos limpiados			
	N° de usuarios atendidos			
RESULTADOS				Porcentaje de calles limpias (medidas por encuestas periódicas de inspección visual de los ciudadanos)

Fuente: A brief guide for performance measurement in local Government National Center for Public Productivity. Rutgers University. 1997.

CUADRO 8
PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL

Etapa proceso productivo	DIMENSIONES DE DESEMPEÑO			
	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
INSUMO	Contratación de profesores Arrendamiento de salas Equipamiento computacional			
PROCESO		Supervisiones realizadas a los cursos/ Número total de supervisores		Instalación de los equipamiento computacionales para capacitación en los plazos acordados
PRODUCTO	Número de talleres de capacitación realizados / Número de talleres de capacitación programados Número de trabajadores participantes activos de los cursos /N° de participantes inscritos Tasa aprobación alumnos participantes del programa	Costo de cada taller/ Número de participantes	Gastos en capacitación ejecutados a Junio del año/ Gastos de capacitación programados en el año	Porcentajes de trabajadores que asisten al curso y los evalúan con nota superior a 5
RESULTADO	Intermedio			Porcentaje de trabajadores que logran nota mayor a 5 en la evaluación de la aplicación de sus competencias
	Final	Aumento de productividad de los trabajadores en la tarea Disminución de accidentes laborales de los trabajadores que aprobaron el curso.		

Fuente: Elaboración propia.

G. Construcción de Indicadores: 10 pasos básicos

En el proceso de construcción de los indicadores de desempeño no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar, sin embargo se recomienda tener en cuenta una serie de pasos y requisitos que aseguren la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan. El desarrollo de indicadores de desempeño en una institución se justifica en la medida que éstos se insertan a lo largo de toda la organización y permiten informar sobre los aspectos claves de la gestión y sus resultados.

Como fue mencionado, el proceso de construcción de indicadores de desempeño lleva de manera inherente la implementación de un sistema de control de gestión y de información para la gestión que permita hacer el seguimiento de las metas. Un requisito previo para la construcción de los indicadores y del sistema de control de gestión, es trabajar previamente sobre las definiciones estratégicas de la institución. Lo anterior implica abordar un proceso de definición y/o validación de misión (principalmente cuando es la primera vez que se desarrolla el sistema de indicadores), de identificación de los productos, los objetivos y las metas, cuyo cumplimiento será medido y evaluado a partir del instrumental desarrollado con los indicadores.

Abordar estos requerimientos no necesariamente implica redefinir la misión y las definiciones estratégicas de la institución, si no plantearse los ajustes pertinentes para cumplir con la provisión de bienes y servicios a los usuarios y lograr los resultados esperados.

A continuación se describen los pasos sugeridos para avanzar en una construcción integrada de indicadores de desempeño, los cuales consideran además las fases que le dan sentido al proceso que es la evaluación y la comunicación de los desempeños logrados.

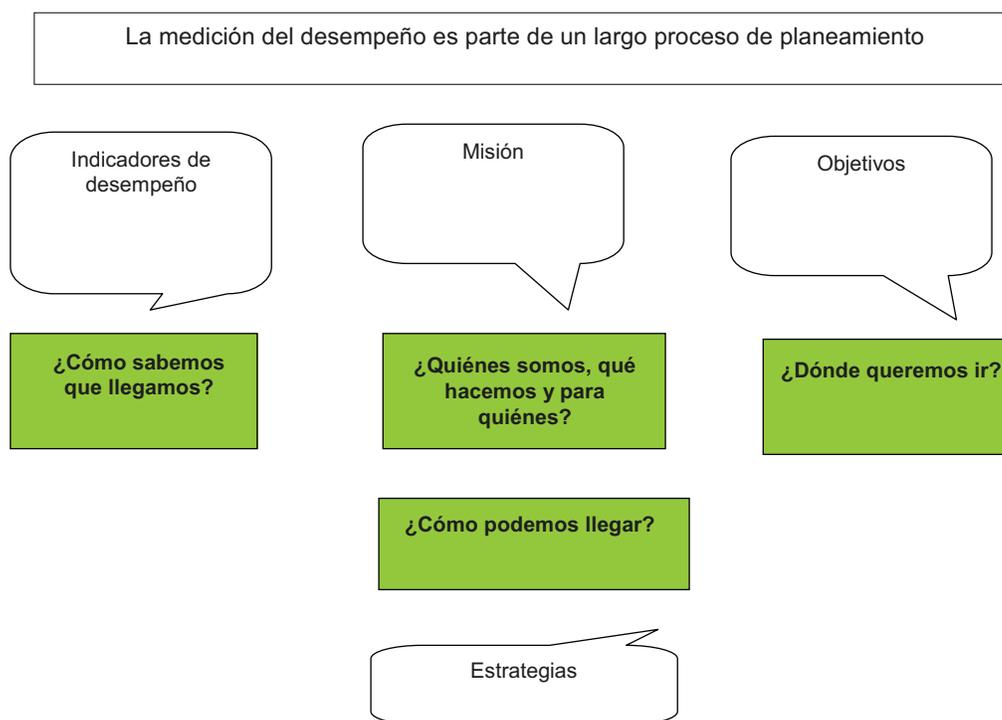
- 1 Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición
- 2 Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir
- 3 Formular el indicador y describir la fórmula de cálculo.
- 4 Validar los indicadores aplicando criterios técnicos
- 5 Recopilar los datos
- 6 Establecer las metas o el valor deseado del indicador y la periodicidad de la medición
- 7 Señalar la fuente de los datos
- 8 Establecer supuestos
- 9 Evaluar: establecer referentes comparativos y establecer juicios
- 10 Comunicar e Informar el desempeño logrado

1. PASO 1: Establecer las definiciones estratégicas como referente para la medición

Antes de comenzar a construir un sistema de indicadores es fundamental haber pasado por un proceso de planeamiento. Tal como se observa en el siguiente diagrama, los indicadores permiten conocer el grado de cumplimiento de los objetivos previamente definidos.

De esta manera, una primera validación que es necesario realizar es si las definiciones estratégicas básicas de la organización están bien formuladas: Misión, Visión, Objetivos Estratégicos, Estrategias y Plan de Acción.

DIAGRAMA 22
PLANIFICACIÓN ESTRATEGICA E INDICADORES



Fuente: Adaptado de Oregon Progress Board (2004).

2. PASO 2: Establecer las áreas de desempeño relevantes a medir

Las áreas de desempeño a medir (eficacia, eficiencia, economía, calidad) surgen del análisis de las variables críticas del proceso de producción (insumos, procesos, productos, resultados) y que inciden de manera central en la generación de los resultados esperados.

¿Cómo identificar las áreas relevantes o factores críticos?

Los indicadores de desempeño en una organización están presentes en toda la extensión del sistema de control de gestión, y como tal aportan a los tres niveles de decisiones de la planificación: Estratégica, de control de gestión y operativa.

Desde esta perspectiva los indicadores son los elementos fundamentales para la toma de decisiones directivas y para “conversar” sobre el comportamiento de las variables claves y estratégicas de la organización.

El tipo de indicador a construir dependerá de las variables (que son los **aspectos relevantes**) que es necesario monitorear para pronunciarse sobre los resultados esperados.

En el ejemplo que sigue a continuación, de un “Instituto Nacional del Deporte”, es posible identificar los aspectos relevantes a medir en cada uno de “variables” presentes en la Misión, Objetivos Estratégicos, Productos y Actividades.

En el cuadro 9 se ejemplifica la identificación de los aspectos relevantes en cada una de la cadena de objetivos organizacionales (Misión, Objetivos estratégicos y productos). Por ejemplo a nivel de Misión interesa monitorear los resultados que tengan que ver con el mejoramiento del estilo de vida. Por lo tanto necesitamos identificar una variable que se asocie al “mejoramiento del estilo de vida” con relación al deporte. En este caso los especialistas señalan que un aspecto relevante asociado a esto es la “variación de la población total que practica “periódicamente” algún deporte. Una variación significativa de esta población se producirá en el mediano o largo plazo y la medición de los resultados, requerirá de una evaluación de impacto que permita analizar la atribución directa del programa⁴³. En general la mayor parte de los indicadores de resultado final o impacto requieren este tipo de análisis.

Otro aspecto relevante a monitorear y evaluar relacionado con el objetivos estratégico, tiene que ver con el comportamiento de la población objetivo del programa que impulsa la práctica periódica del deporte. En este caso no se refiere al impacto en la población total sino en grupos de usuarios focalizados, como por ejemplo, adultos mayores, niños, población en riesgo, etc. En esta situación el aspecto relevante será la práctica periódica del deporte pero de la población “objetivo” inscrita en un determinado programa de deporte.

En términos de los productos, los aspectos relevantes tienen que ver con la capacidad del programa de ejecutar eficazmente sus servicios a través del Programa de fomento de uso de la bicicleta, esto a través de la tasa de variación del uso de la población beneficiaria. Otro aspecto relevante tiene que ver con la calidad del servicio provisto, el cual está relacionado con la “ciclovia” que construyó el Programa para lograr con su objetivo. Otros aspectos relevantes que puede ser útil monitorear a nivel de producto tienen que ver con la cobertura lograda de la población objetivo del programa, etc.

⁴³. Puede ocurrir que existan otros programas u otros factores externos que incidan en “el mejoramiento del estilo de vida a través del deporte”, como por ejemplo Programas desarrollados a nivel local, o impulsados por empresas privadas, etc. Lo que interesa es determinar si el programa público impulsado por el Instituto Nacional del Deporte, ha contribuido en forma determinante al cumplimiento de su misión.

CUADRO 9
EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Misión	Aspectos relevantes de medición	Indicadores	Clasificación	Formula
Promover en la población en general estilos de vida activa por medio de la práctica periódica del ejercicio físico, el deporte y la recreación en todas sus manifestaciones, contribuyendo al mejoramiento de la calidad de vida de la población	Resultados a nivel del estilos de vida activa de la población	Tasa de variación de la población entre x años que practica deporte en forma periódica	Resultado final o impacto	$(\text{Población que práctica deporte año } n / \text{Población } n-1 * 100)$
Objetivos Estratégicos				
Aumentar las prácticas Deportivas de la población	Practicas periódicas del ejercicio físico Población objetivo deporte recreación	Porcentaje de la población objetivo (inscrita en el programa que práctica alguna actividad deportiva de forma periódica)	Resultado intermedio	$(\text{Población participante programa deporte que practica actividad deportiva dos veces por semana/ población inscrita programa}) * 100$
Productos				
Programa fomento Uso bicicleta	Uso bicicleta Percepción de Calidad de la ciclovía	Tasa de variación de usuarios programa con uso bicicleta Porcentaje de usuarios de ciclovía que declaran 80 y 100% satisfechos con la ciclovía	Producto/eficacia Calidad	$(\text{Población beneficiaria programa usando Bicicleta año } n / \text{Población beneficiaria programa usando bicicleta año } n-1) * 100$ Porcentaje de la población que usa ciclovía encuestada que declara 80-100% de satisfacción/Total población usuaria Ciclovía encuestada

Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo de identificación de aspectos relevantes se presenta a continuación en el caso de un: Programa de Reinserción Social de Reos con Penas Alternativas a la Reclusión (Programa Laboral del Medio Libre, adaptado de una evaluación de programas realizada para el Servicio Público responsable de éste que es ‘Gendarmería de Chile’.

CUADRO 10
EJEMPLO DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES (CONTINUACION)

Objetivos estratégico	Aspectos relevantes	Indicadores	Clasificación	Fórmula
Contribuir a mejorar la convivencia social y seguridad ciudadana	Seguridad ciudadana (reincidencia)	Porcentaje de beneficiarios reincidentes legales una vez egresados del programa	Resultado Final	No de beneficiarios intervenidos cada año que reinciden legalmente después del egreso del programa/ No de beneficiarios intervenidos cada año)*100
Insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre	Beneficiarios intervenidos efectivamente	Porcentaje de beneficiario intervenidos respecto de los programados	Resultado intermedio	(Número de beneficiarios intervenidos cada año/Número de beneficiarios programados cada año)*100
	Colocación efectiva	Porcentaje de beneficiarios colocados respecto de los capacitados	Resultado intermedio	No de beneficiarios colocados cada año/No de beneficiarios capacitados cada año)*100
	Deserción	Porcentaje de beneficiarios que desertan del programa		Número de beneficiarios desertados cada año/Número de beneficiarios ingresados al programa cada año)*100
Insertar laboralmente a condenados a medidas alternativas a la reclusión y salida controlada al medio libre	Nivel de remuneraciones percibidas por los beneficiarios	Porcentaje de beneficiarios colocados en un trabajo que perciben una remuneración promedio mensual bruta sobre el ingreso mínimo	Resultado final	(Número de beneficiarios colocados con un salario bruto promedio mensual sobre el ingreso mínimo cada año/Número de beneficiarios colocados cada año)*100

Fuente: Elaboración propia

Una pregunta comúnmente formulada por los equipos de trabajo en la tarea de construir indicadores es ¿ Cuántos indicadores construir y de que tipo?

Algunas buenas prácticas que ayudan a despejar estas preguntas:

- Los indicadores deben informar sobre las diferentes áreas de la organización: estratégica, gestión y operacional. De forma evidente lo más probable es que los indicadores de carácter estratégico y los más relevantes del control de gestión sean los que se reporten a los órganos rectores tales como Ministerio de Hacienda, Planificación para su uso en la toma de decisiones presupuestarias y/o de evaluación de metas nacionales, sectoriales entre otros.
- El número de indicadores debe limitarse a una cantidad que apunte a lo esencial y que ayude a captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.

- El conjunto de indicadores debe cubrir las dimensiones del desempeño de manera integrada: eficiencia, eficacia, calidad y economía. Tal como se señaló en el punto las medidas sobre los insumos (inputs) o productos (outputs) por sí solos no tienen valor informativo para la toma de decisiones, necesitamos saber el costo por unidad producida (eficiencia, costo medio), la oportunidad de esa producción (calidad), y si los recursos financieros están correctamente ejecutados (economía).
- Los indicadores deben facilitar el conocimiento del desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los cuellos de botella, las demoras y tiempo de espera y el ciclo de maduración del servicio (tiempo de resolución desde el inicio de un trámite hasta su resolución).
- La organización debe ser capaz de utilizar y controlar el número de indicadores construidos. Mucha cantidad de información puede volverse en contra de los propios usuarios de dicha información.
- Los indicadores deben informar sobre el nivel de avance y de progreso hacia el logro de los resultados finales.

Tal como se señaló anteriormente, los indicadores de resultado final o impacto tienen una resolución a mediano y largo plazo. Por ejemplo, para saber si un programa de capacitación laboral logra mejorar la calidad del empleo de la población beneficiaria, lo más probable es que habrá que esperar dos o tres años hasta que se produzcan los efectos esperados. Para poder evaluar dicho desempeño se deberán aislar un conjunto de factores externos que pueden estar incidiendo en la variable estudiada que es el empleo de la población beneficiaria.

De esta manera estos resultados intermedios constituyen indicadores proxies, que posibilitan tener antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto final, o el impacto de la producción. En el recuadro que se muestra a continuación se observan algunos ejemplos de esta relación entre indicadores de resultado intermedio y final.

CUADRO 11
INDICADORES DE RESULTADO INTERMEDIO Y RESULTADO FINAL

Resultado intermedio	Resultado final
Porcentaje de trabajadores sin calificación que egresan de un programa de capacitación técnica	Porcentaje de trabajadores sin calificación egresados de un programa de capacitación que consiguen un empleo permanente.
Porcentaje de participantes egresados de programa antidrogas con actitud crítica hacia la droga	Porcentaje de personas que no reinciden después de participar en programas antidrogas
Porcentaje de familias pobres que inician una actividad empresarial con apoyo del programa de emprendimiento	Porcentaje de familias cuyas ingresos provenientes de emprendimientos alcanzan \$XX
Porcentaje de disminución de delitos X en regiones intervenidas críticas	Tasa de variación de delitos X a nivel país
Porcentaje de población objetivo vacunada contra la poliomelitis	Tasa de incidencia e la poliomelitis

Fuente: Elaboración propia.

3. PASO 3: Formular el nombre del indicador y describir la fórmula de cálculo

Una vez que estén definidos los aspectos relevantes que deben ser medidos, los ámbitos y las cuáles dimensiones; corresponde construir cada uno de los indicadores. En esta fase debe establecerse el nombre del indicador y desarrollar las fórmulas que permitirán calcular los algoritmos que darán los valores obtenidos por el indicador.

El nombre del indicador debe ser lo más ilustrativo posible sobre lo que se quiere medir, y la fórmula debe permitir informar sobre los parámetros o variables que se están midiendo:

- Debe ser claro, preciso y autoexplicativo
- Que cualquier persona entienda qué se mide con ese indicador
- Si se usan siglas o aspectos técnicos, deben definirse en una nota explicativa

Por ejemplo⁴⁴:

“Porcentaje de aeropuertos que cuentan con sistema ILS”

Es fundamental en este caso incorporar una **nota**:

ILS (Instrument Landing System) es un sistema de aterrizaje instrumental con que cuentan los aviones para aterrizar en condiciones de baja visibilidad.

El nombre del indicador debe permitir identificar si su evolución será ascendente o descendente:

En el ejemplo anterior **mientras más aeropuertos tengan ILS** es mejor, por lo tanto, el indicador es ascendente.

En general:

- Los indicadores de cobertura, focalización, accesibilidad, cumplimiento de programas de trabajo, etc. son ascendente.
- Los indicadores de tiempos promedio de respuesta a los usuarios son descendentes.
- Los indicadores que miden capacidad de utilización de recursos son ascendentes
- Los indicadores que miden errores son descendentes

⁴⁴. Jiménez, Roberto. Material Docente. Ilpes (2008).

- Los indicadores que miden satisfacción de usuarios son ascendentes

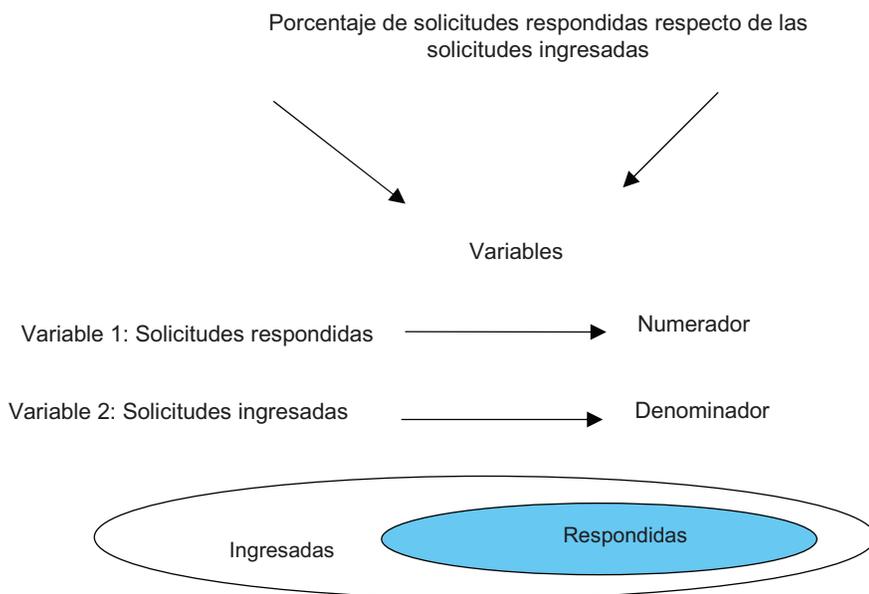
Fórmula de cálculo

La fórmula de cálculo es una relación matemática de las variables que deben entregar como resultado lo que dice el nombre del indicador. Los tipos de fórmulas más utilizadas en la construcción de indicadores:

- Porcentaje (proporciones)
- Tasa de variación
- Razón o promedio
- Índices

A continuación se expondrán los casos más frecuentes de fórmulas con algunos ejemplos:

DIAGRAMA 23
EJEMPLO DE VARIABLES EN EL NOMBRE DEL INDICADOR

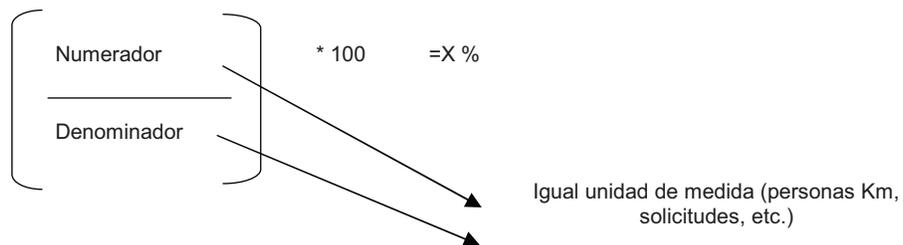


Fuente: Armijo, M, Jiménez. R Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

DIAGRAMA 24
EJEMPLO DE INDICADOR DE PORCENTAJE

1.- Porcentajes (cobertura, focalización, etc.)

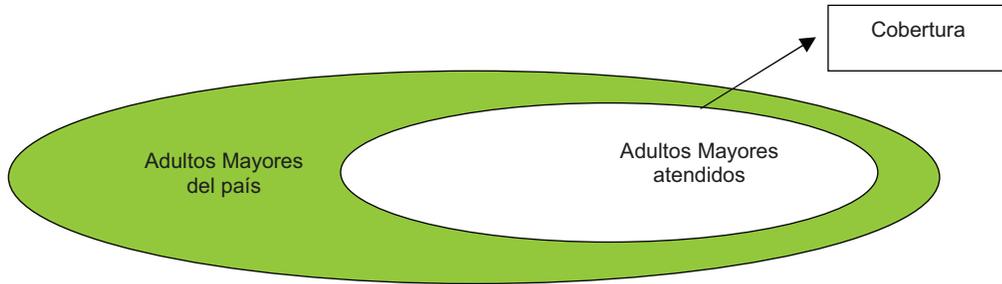
Razón entre dos variables con una misma unidad de medida



Fuente: Armijo, M, Jiménez. R. Manual 45, ILPES (2005) Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

**DIAGRAMA 25
EJEMPLO DEL INDICADOR DE COBERTURA**

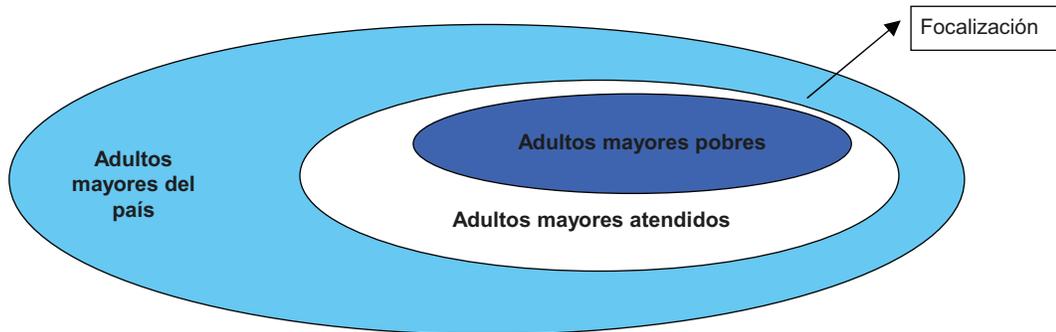
**“Porcentaje de cobertura en al atención de adultos mayores”
(Total de adultos mayores atendidos/Total de adultos mayores del país) * 100**



Fuente: Jiménez. R Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público. Material Docente ILPES. 2008.

**DIAGRAMA 26
EJEMPLO DE UN INDICADOR DE FOCALIZACIÓN**

♦ Porcentaje de adultos mayores atendidos que se encuentran en situación de extrema pobreza
(Total de adultos mayores atendidos que se encuentran en situación de extrema pobreza/total de adultos mayores atendidos)*100



Fuente: Armijo, M, Jiménez. R Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

DIAGRAMA 27
EJEMPLO DE INDICADOR DE TASA DE VARIACIÓN

Razón entre una misma variable pero en periodos diferentes

$$\left(\frac{\text{Variable año t}}{\text{Variable año t-1}} - 1 \right) * 100 = \left(\frac{\text{Variable año t} - \text{variable año t-1}}{\text{Variable año t-1}} \right) * 100$$

= X por ciento

Fuente: Armijo, M, Jimenez. R. Manual 45 ILPES (2005), y Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

DIAGRAMA 28
EJEMPLO DE TASA DE VARIACIÓN O DE CAMBIO

$$\left(\frac{\text{Total exportaciones de miel año t}}{\text{total exportaciones año t-1}} - 1 \right) * 100$$

$$\left(\frac{400 \text{ toneladas de miel exportada 2009}}{375 \text{ toneladas de miel exportada 2008}} - 1 \right) * 100$$

1,0625 0,0625 +6,25

(Total exportaciones de miel año t – total de exportaciones en el año t-1)/total de exportaciones en t-1*100

$$\frac{400 \text{ toneladas de miel exportada 2009} - 375 \text{ toneladas de miel exportada 2008}}{400 \text{ toneladas de miel exportada 2009}} * 100$$

400-375=25 25/400=0,0625 0,0625x100=6,25

Fuente: Jorge de la Fuente. Indicadores de Desempeño en la Matriz de marco lógico. ILPES 2009. Material Docente de cursos.

DIAGRAMA 29
EJEMPLO DE RAZÓN O PROMEDIO (TIEMPOS PROMEDIO, COSTOS PROMEDIOS)

Relación entre dos variables con distinta unidad de medida

$$\left(\frac{\text{Numerador}}{\text{Denominador}} \right) = \frac{\text{Unidades promedio del numerador}}{\text{por cada unidad del denominador}}$$

Fuente: Armijo, M., Jiménez. R. Manual 45 ILPES (2005), y Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

DIAGRAMA30
EJEMPLO DE INDICADOR DE RAZÓN O PROMEDIO: TIEMPO PROMEDIO DE UNA SOLICITUD

Ejemplo

Tiempo promedio de tramitación de solicitudes

Tpo. solicitud 1+ Tpo. Solicitud 2+.....+Tpo. Solicitud n

Total de solicitudes tramitadas

Sumatoria de tiempos de tramitación de cada solicitud/ Total de solicitudes tramitadas=
 tiempo promedio por solicitud

Fuente: Armijo, M., Jiménez. R. Manual 45 ILPES (2005), y Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

**DIAGRAMA 31
EJEMPLO DE
INDICES**

Promedio anual de remuneraciones año t+1:5885

Índice año t+1: (Valor año t+1/valor año base)*100

=(5.885/5.000)*100=117,7

Valor índice:

Año t+1 =117,7

Año t =107,0

Año base =100,0

Fuente: Armijo, M, Jiménez. R Presentaciones sobre Indicadores de Desempeño en el sector público.

4. PASO 4: Validar los indicadores aplicando criterios técnicos

La aplicación de los criterios de validación apunta a contar con un conjunto de indicadores balanceados, que permitan satisfacer los requisitos técnicos y las necesidades de información de los usuarios. Existen múltiples criterios que se recomienda tener en cuenta a la hora de seleccionar los indicadores que finalmente serán parte del sistema de monitoreo y evaluación.

Un chequeo mínimo desde el punto de vista de su validez para la toma de decisiones y la rendición de cuentas debería cumplir al menos con los siguientes:

- Estar vinculados a la misión
- Medir resultados intermedios y finales
- Ser mensurables
- Los datos deben ser válidos y confiables
- Tener identificados a los responsables por su cumplimiento
- Estar dirigidos a prioridades que reflejen una gestión integrada (ámbito de eficiencia, eficacia, calidad, economía)
- Útil para el personal, clientes internos y externos, interesados, y hacedores de políticas
- Otros criterios que complementan la validación anterior son los siguientes:

CUADRO 12
CRITERIOS PARA LA VALIDACIÓN DE LOS INDICADORES

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución. La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta.
Relevancia	Asegurarse que se están midiendo los objetivos vinculados a lo estratégico. Cuando se trata de organizaciones que tienen más de un producto o servicio, es conveniente desarrollar un conjunto de indicadores globales que represente su accionar estratégico vinculado a su misión
Homogeneidad	Este criterio implica preguntarse cuál es la unidad de producto (atenciones médicas, asesorías legales, visitas inspectivas, etc.) medidas. Es fundamental procurar que dichas unidades de producto sean equivalentes entre sí en términos los recursos institucionales que consumen (horas hombre, cantidad de insumos materiales, etc.). ⁴⁵
Independencia	Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados)
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad
Confiabilidad	Digno de confianza, independiente de quién realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos
Simplicidad e integralidad	Existe una tensión entre ambos criterios se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño (integrar todas las dimensiones del desempeño), pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben ser de fácil comprensión, libre de complejidades.

Continúa

⁴⁵ Se debe procurar que sean de igual "costo" es un sentido amplio del término. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.

Cuadro 12 (a continuación) Criterios para la validación de los indicadores

Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión
No - redundancia	Debe ser único y no repetitivo
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo que más consensual posible al interior de la organización

Fuente: Manual 45. Indicadores de desempeño en el sector público.

5. PASO 5. Recopilar los datos

Los datos pueden provenir de distintas fuentes⁴⁶:

- Información contable-presupuestaria
- Estadísticas de producción física, cargas de trabajo del personal
- Encuestas, estudios especiales
- Benchmarking, etc.

6. PASO 6. Establecer las metas

Las metas expresan el nivel de desempeño a alcanzar y se vinculan a los indicadores, proveyendo la base para la planificación operativa y el presupuesto.

Las características principales de las metas son:

- Especifican un desempeño medible (se expresan en unidades de medidas, tales como porcentajes, kilómetros, días promedio, etc.)
- Especifica la fecha tope o el período de cumplimiento (trimestral, bimestral, anual, quinquenal, etc.)

El establecimiento de las metas tiene cierta complejidad en la medida que se establece el compromiso por el desempeño esperado, el cual será sometido posteriormente a un monitoreo y/o evaluación. Desde esta perspectiva las metas deben cumplir con ciertos requisitos:

- Su establecimiento debe considerar diferentes parámetros (desempeño histórico, comportamiento del indicador en el pasado, línea base, programas similares, estándares)
- Deben ser posibles de cumplir por la institución con los recursos financieros, humanos, físicos y tecnológicos disponibles
- Su logro debe depender de la institución (establecer supuestos)
- Debe ser realista y financiables, pero representar un desafío significativo.
- Deben establecerse para ser cumplidas en un plazo determinado

⁴⁶. Para mayor información consultar Bonnefoy, Armijo (2005).

- Deben expresar claramente el ámbito geográfico que cubre
- Deben ser conocidas y acordadas con los ejecutores de las distintas áreas (establecer los responsables por el cumplimiento)

A continuación se presentan los principales problemas detectados en el proceso de formulación de metas y las consecuencias sobre la calidad de las mismas para el monitoreo y la evaluación:

CUADRO 13
PROBLEMAS FRECUENTES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LAS METAS

Problemas	Consecuencias
No existen o no se construyen los medios de verificación	La evaluación (el juicio sobre el desempeño no es confiable)
Los supuestos no son pertinentes (se imputan aspectos que la institución sí controla)	Las metas estimulan un desempeño poco innovador y desafiante
No existen datos disponibles para estimar la línea base	Riesgo se sobre o subvalorar la meta
La institución desconoce estándares de entidades similares	No es posible evaluar respecto de las mejores prácticas
Se desconoce la población objetivo y potencial	La meta no permite monitorear el avance hacia el cumplimiento del objetivo (y por lo tanto no se pueden tomar decisiones adecuadas)
Subvaloración de las metas frente a un ambiente punitivo de la evaluación	Escasa utilidad para la toma de decisiones y mejora de la gestión
Trampa de la medición: se muestra como resultados (y se hace) solo lo que se puede medir	No es posible avanzar hacia la mejora de los resultados relevantes para la organización y por ende para la ciudadanía

Fuente: Elaboración propia.

7. PASO 7: Establecer la fuente de los datos o medios de verificación⁴⁷

Las fuentes de los datos pueden provenir de:

- Registros de la institución (posibles de auditar)
- Estadísticas oficiales
- Encuestas (realizadas por entes externos)

⁴⁷. Un detalle completo sobre los medios de verificación y supuestos (pasos 7 y 8), véase Aldunate, Córdoba (2011).

8. PASO 8: Establecer supuestos

Los supuestos son:

- Aspectos no controlables por la institución
- Variaciones del tipo de cambio, o de determinados precios pueden afectar niveles de ingresos esperados, tarifas, etc.
- Aprobaciones de procesos por entes externos en la que hay probada posibilidad (norma o procedimiento externa) que puede alterar la programación)
- Flujo de recursos internacionales, etc.

9. PASO 9: Monitorear y evaluar

El monitoreo de los indicadores es el proceso que nos permite ir chequeando el comportamiento de éstos en alguna frecuencia determinada, la cual puede ser mensual, trimestral, semestral, anual, etc.

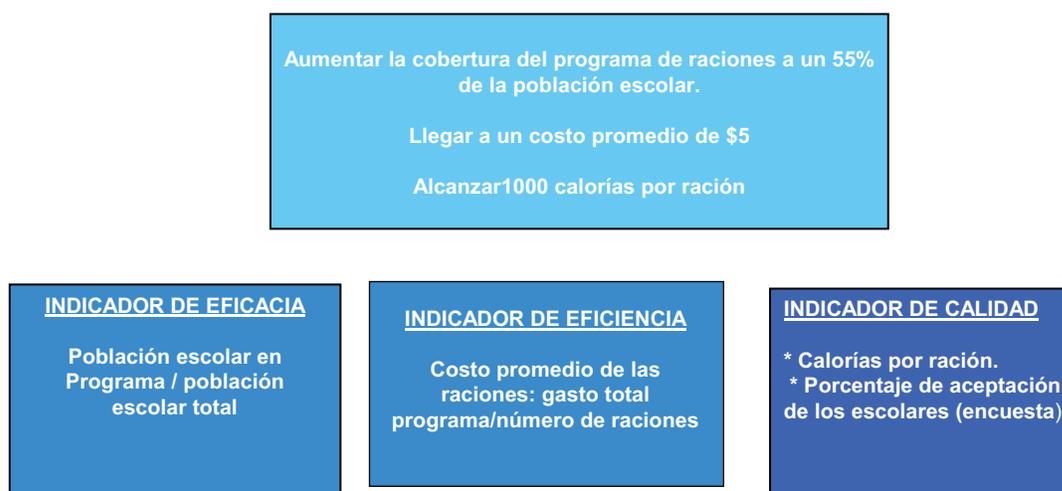
El proceso de interpretación de los resultados logrados sobre la base del monitoreo realizado, es lo que nos permite evaluar, o sea decir si el desempeño se ajusta a lo programado, si es adecuado o no está dentro de los parámetros considerados.

Este proceso de evaluación será el que finalmente me permitirá tomar decisiones, comunicar e informar.

a) ¿Cómo interpretar los resultados?

No hay una medida única que demuestre por sí sola el desempeño de la institución, por lo que es fundamental contar con una combinación de ellas. Esto, dado que ciertos indicadores pueden ser contradictorios entre ellos y es necesario asegurarse que el desempeño en su conjunto ha sido adecuado. Tal como vemos en el diagrama 31, si el objetivo es mejorar la cobertura de un programa de alimentación no se puede lograr esto sin medir o monitorear otras variables tales como la calidad o la eficiencia.

DIAGRAMA 32
INTEGRALIDAD DE LAS METAS



Fuente: Elaboración propia.

b) Sobre lo planeado o presupuestado

Esta referencia implica tener como punto de comparación las metas que la organización establece. En este punto cabe recordar lo señalado respecto de la determinación de metas: realismo en cuanto a que éstas deben financiadas con los recursos presupuestarios sobre los cuales se está realizando la programación, debe contener una expresión de mejora concreta (ya sea en eficiencia, eficacia, calidad o economía), para lo cual debe haber habido un proceso previo de discusión sobre que implica para la organización un “buen desempeño”, debe tener incorporado un componente de innovación (previamente se debe haber analizado si es el mejor óptimo posible y si es mejorable a partir de incorporación de una mejora de procesos, tecnología, etc.).

c) Respetto de otras instituciones similares o comparables

Al comparar resultados con instituciones similares se debe tener especial cuidado en seleccionar una institución que sea estrictamente semejante, en términos de las variables que tienen mayor incidencia sobre el desempeño, tales como recursos, tecnología, capacidades instaladas, área a la cual se dirigen los productos, tipo de clientes, etc.

En este punto quizás pueda ser conveniente someter la institución o algún área de ésta a un proceso de *benchmarking*. Un uso frecuente del *benchmarking* es para la comparación con jurisdicciones territoriales similares (ejemplo, departamentos de salud de varias regiones), con otras instituciones de otros sectores de similar tamaño o complejidad (porcentajes de preinversión ejecutada del ministerio de vivienda y del ministerio de obras públicas) y contra otras instituciones de otros países (ejemplo, el costo unitario de recaudación de las administraciones tributarias)

Es importante considerar que el indicador por sí solo no monitorea, ni evalúa, solo permite demostrar el comportamiento de una variable sujeto de medición contra ciertos referentes comparativos. De ahí la importancia de identificar contra que serán comparados los indicadores, punto que se detallará a continuación.

Programa: Alimentación Preescolar

Producto: Raciones Preescolares

Objetivo Estratégico 1: “Contribuir a mejorar la calidad del aprendizaje de la población preescolar”

Objetivos Estratégico 2: “Mejorar la talla de la población beneficiaria”

Cuadro

Producto	Indicador	Fórmula	Desempeño histórico			Metas		Logrado	
Raciones Preescolares	Porcentaje de atención de cobertura alimenticia preescolar	Número de preescolares que reciben ración en el país/Total de preescolares con potencial de demanda	2	2005	2007	2008	2009	2008	2009
			0						
			0						
			4						
			10 %	10%	50%	70%	70%	70%	70%

Fuente: Elaboración propia.

La comparación puede hacerse desde las siguientes perspectivas:

- El desempeño logrado con los años anteriores, lo cual nos da cuenta que hay un esfuerzo importante por lograr una cobertura más amplia a partir del 2005.
- Analizar las metas bianuales de 2008 y 2009, observando que el programa espera una continuidad en la mantención de la cobertura.

- Analizar las metas de cobertura promedio nacional identificando las diferencias con las zonas críticas. Sin embargo, en este caso la información entregada no proporciona antecedentes al respecto.

Sin embargo se requiere información complementaria para un análisis integrado del desempeño del programa:

En base a estos propósitos de análisis es que podemos determinar varios tipos de indicadores y evaluaciones que nos permita identificar el grado de contribución a los objetivos, algunos de éstos pueden ser:

Eficacia	Eficiencia	Calidad	Calidad	Economía
Porcentaje de Cobertura de atención en áreas críticas desde la nutrición	Costo por Beneficiario	Porcentaje de los beneficiarios que declaran estar muy a gusto con la ración (cantidad, sabor, etc.)	Porcentaje de las raciones entregadas que están en la norma internacional	Porcentaje de Centros Que proveen las raciones que tienen un nivel de ejecución presupuestaria entre 95 y 100%

Fuente: Elaboración propia.

10. PASO 10: Comunicar e informar

La comunicación e información del desempeño logrado, es un tema clave que está relacionado con la elaboración de los informes tanto a los niveles directivos como a los Organos de Control Externo tales como Ministerio de Hacienda, Contraloría, Congreso, o a los usuarios.

Algunos elementos básicos a tener en cuenta en los reportes de información de desempeño son los siguientes:

La comunicación de los resultados tiene que estar focalizada en los aspectos claves de la gestión con mensajes simples, directos y demostrables.

El contenido de la comunicación en lo posible debe ser educativo considerando las necesidades de información de los diferentes tipos de usuarios. La información debe ser entregada en reportes que tengan alguna periodicidad útil para la toma de decisiones de los diferentes actores.

Tal como se observa en la siguiente figura 29 diferentes tipos de indicadores pueden ser contruidos para diferentes propósitos y responder a las preguntas básicas del desempeño de toda la función de producción.

DIAGRAMA 33
TIPOS DE INDICADORES Y USUARIOS POSIBLES

	INSUMO	PROCESO	PRODUCTO	RESULTADO INTERMEDIO	RESULTADO FINAL
	¿Cuántos recursos se ocupan?	¿Cuán bien se producen?	¿Qué bienes y/o servicios se producen?	¿Cómo cambian los comportamientos de los usuarios?	¿Hay alguna mejora cambio en las condiciones iniciales?
I N D I C A D O R E S	Costos planilla Costos unidades de productos ◆ Número de funcionarios ◆ Licitaciones realizadas ◆ Actividades	Costos por vivienda Costos por kilómetro construido Tiempo de respuesta Fallo judicial Tiempo promedio	Número de viviendas Kilómetros construidos Resoluciones Sentencias judiciales	Porcentaje de viviendas con estándares de calidad en la norma Porcentaje de viviendas con entorno urbano mejorado Porcentaje de usuarios de tribunales que acceden a la justicia	Disminución del déficit habitacional Provincia X Porcentaje de usuarios que reciben vivienda declaran satisfacción por calidad de entorno Tasa de variación en la percepción de los ciudadanos respecto de la justicia Porcentaje de reducción de criminalidad
T I P O	Insumos o Inputs	Eficacia Calidad Economía	Eficacia (Cobertura, focalización calidad)	Eficacia Eficiencia Calidad	Eficacia Eficiencia Calidad
U S U A R I O S	Sistema de información interna Entidades Contraloría	Presupuesto (productos finales) Sistema de información Interna Productos Intermediarios	Presupuesto Sistema de información interna (Productos intermedios, Productos finales, no relacionados con	Presupuesto Sistema de información Directivo	Presupuesto Sistema de información Directivo Organismo de Planificación y Hacienda

Fuente: Elaboración propia.

8. Aplicación de la planificación estratégica y los indicadores de desempeño en el sector público

A. Ámbitos de aplicación de la planificación estratégica

Gran parte de los países de la región tienen como tema de sus agendas gubernamentales el perfeccionamiento de los mecanismos de articulación entre las prioridades nacionales, la asignación de los recursos y la evaluación de los resultados.

En este contexto cobran relevancia los aspectos de la planificación gubernamental a mediano y largo plazo y el uso de las metodologías e instrumentos que faciliten a los gobiernos materializar las “prioridades gubernamentales” con sus recursos presupuestarios, lo cual requiere contar con marcos de gasto plurianuales. Asimismo un tema de preocupación es cómo se articulan las definiciones de carácter sectorial (educación, salud, vivienda, empleo, etc.) en los ministerios (responsables por el diseño de las políticas y su implementación), con la ejecución de los programas y la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía⁴⁸.

⁴⁸. Véase punto “Los marcos fiscales de mediano plazo”, en “Hacia un Panorama de la Gestión Pública. ILPES (2010).

Tal como se mencionó, la planificación estratégica es más bien una herramienta que se ocupa a nivel de las organizaciones para el establecimiento de las estrategias que les permitirán alcanzar sus fines y como fase precedentes para el control de gestión.

Sin embargo, en varias experiencias internacionales (México, Colombia, Canadá, Nueva Zelanda, etc.) se ha revalorizado la planificación estratégica para apoyar los procesos de definición de los Planes Nacionales de Desarrollo o la definición de las prioridades y ejes estratégicos de desarrollo de mediano y largo plazo. Se observa que a nivel de Presidencia se aplican varios de los elementos de la planificación estratégica, tales como construcción de visión, delimitación de objetivos estratégicos, indicadores y metas para el seguimiento y monitoreo de las metas nacionales.

El análisis de escenarios complejos, relacionados con el entorno, así como la identificación de las principales debilidades en las capacidades institucionales u otros elementos del ámbito interno se utilizan como mecanismos de apoyo varios elementos de la metodología de planificación estratégica.

También en el ámbito ministerial y como se vieron varios ejemplos a lo largo de este manual, la PE es utilizada para establecer los objetivos que serán parte de los compromisos de los Ministerios y/o Departamentos. La revisión de los planes estratégicos institucionales de los países de la OCDE⁴⁹ da cuenta de las siguientes características:

- Establecimiento de prioridades institucionales orientadas a comunicar a la ciudadanía y grupos de interés los compromisos sobre los impactos esperados.
- Objetivos Estratégicos vinculados a las prioridades institucionales. Cada uno de los objetivos estratégicos establece indicadores de resultado final o impacto.
- Se establece una jerarquía de indicadores de resultado, los cuales se enmarcan en una estructura lógica que vincula indicadores de resultado intermedio, con los resultados finales o impacto. Esto permite ir monitoreando la capacidad de la institución respecto de logros concretos en la población objetivo.

En este nivel programático y de ejecución, la preocupación de la planificación y de los sistemas de evaluación se centra en cuánto, y que condiciones se proveen los bienes y servicios a los usuarios. Se establecen las responsabilidades y los gestores deben garantizar que los procesos productivos sean eficientes y eficaces posibilitando la provisión de los bienes y servicios bajo estándares de calidad.

A continuación se mencionan algunas experiencias de aplicación de procesos de planificación estratégica gubernamental.

En el Treasury Board de Canadá⁵⁰ la metodología de planificación estratégica se utiliza a nivel de las máximas autoridades departamentales y sirve para articular las prioridades con el gasto público y como base para establecer los anteproyectos de presupuesto.

Las principales características de este formato son:

- Se constata un esfuerzo de alineamiento entre una estructura global de prioridades a nivel de gobierno, con los planes de gasto de los Departamentos, las Agencias y se alinean con los impactos esperados a nivel de cada uno de los Programas.
- Las metodologías utilizadas se describen en reportes de carácter comprensivo y simples de comprender por los diferentes actores interesados. El instrumento básico que es parte del proceso presupuestario se denomina “Reporte sobre Planes y Prioridades” y existe la obligatoriedad de ser realizado por cada Departamento (Ministerio)

⁴⁹. Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido.

⁵⁰. http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp.

En Corea del Sur, se aplica la Planificación Estratégica como herramienta a nivel macro en la identificación de los desafíos del largo plazo. Por ejemplo en la “Visión 2030: 25 años de largo plazo para su plan estratégico”, el gobierno identifica los siguientes desafíos de carácter interno:

- Bipolarización
- Bajas tasas de fertilidad, envejecimiento de la población
- Disminución del crecimiento en energía
- Cambio en las relaciones entre las Coreas
- Entre los desafíos externos se mencionan:
 - Aumento de la influencia de China en el mundo
 - Globalización
 - Informatización y nuevas tecnologías
- Los indicadores que comprometen los objetivos nacionales y sectoriales, son compromisos concretos por los cuales responde el gobierno en términos de bienestar de la población y se vinculan claramente con la asignación de recursos presupuestarios.
- Se definen arreglos contractuales que exigen a las agencias el cumplimiento de la provisión de un determinado número de productos, los cuales deben especificar claramente como se vinculan con los resultados esperados a nivel institucional. Este arreglo contractual establecen también los montos de asignación presupuestaria.

Se distingue claramente lo que es una visión país de largo plazo (al igual que en la planificación en Corea, Reino Unido, Nueva Zelanda, etc.) que abarca un horizonte de más de 10 años, de lo que es la visión o el Plan de Gobierno.

En el caso de Estados Unidos⁵¹, se observa que cada uno de los Departamentos establece a partir de su Misión un conjunto de Objetivos Estratégicos, a los cuales se le asignan objetivos de carácter más específico, que son de responsabilidad de un programa.

Ejemplo:

Departamento de Agricultura y Nutrición

Objetivo Estratégico 1: Fortalecer la competitividad internacional de la agricultura americana

Objetivo Estratégico 2: Fortalecer la competitividad y sustentabilidad de la economía rural y campesina

Objetivo Estratégico 3: Apoyar el aumento de las oportunidades económicas y mejorar la calidad de vida rural en América

Objetivo Estratégico 4: Fortalecer la protección y la seguridad de la nación en el abastecimiento de la alimentación

Objetivo Estratégico 5: Mejorar la salud y la nutrición de la nación

Objetivo Estratégico 6: Proteger y fortalecer los recursos naturales de la nación y el medio ambiente.

Para cada uno de estos Objetivos Estratégicos se desarrollan objetivos más específicos asociados al logro de resultados finales, es decir cambios en las condiciones o estado de los beneficiarios.

⁵¹. <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/agency/005.html>.

Para dichos efectos cada Objetivo tiene asociado un Resultado Estratégico, medido a través de un Indicador de Impacto Clave.

Así, el Objetivo Estratégico 5: “Mejorar la Salud y la Nutrición de la Nación”, establece como “Resultado Estratégico”: Cambios significativos en el Status de la nutrición nacional. El impacto o efecto que esperan obtener se expresa como:

“La reducción y la prevención del hambre a partir del mejoramiento del acceso de los Programas Federales de Asistencia en Nutrición”

Este impacto o efecto se mide a través de los siguientes indicadores de desempeño, los cuales son de responsabilidad de los diferentes Programas que pertenecen al Departamento.

Indicadores de desempeño

CUADRO 14
PORCENTAJE DE INDIVIDUOS ELEGIBLE PARTICIPANDO EN EL FOOD STAMP PROGRAM

Línea Base 2003:	Meta 2010
55,6% de los individuos elegibles participando del Food Stamp Program (FSP), reciben el 65,4% de todos los potenciales beneficiarios.	68% de los individuos participando en el programa reciben el 65,4% de todos los potenciales beneficiarios

Fuente: <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/agency/005.html>.

Objetivo Estratégico 5: Mejorar la salud y la nutrición de la nación

Objetivo 5.2: Promover hábitos saludables de comida y de estilo de vida

Impacto clave: Hábitos de comida más consistentes con la Guía de Dieta para Americanos

5.2.1 Indicadores de Desempeño: Porcentaje de Americanos con mejora en los hábitos de dieta

5.2.1 Porcentaje de beneficiarios del Programa WIC postparto que inician lactancia materna

5.2.3 Porcentaje de escuelas primarias y secundarias que ofrecen opciones de alimentación consistente con la Guía de Dieta para Americanos

Objetivo 5.3: Mejorar la gestión del Programa de asistencia nutricional y el servicio al cliente.

- La Planificación Estratégica los Departamentos tienen una estructura metodológica simple, que establece:
 - Declaración de la Misión
 - Declaración de la Visión
 - Valores
- El Plan Estratégico contiene:
- Objetivos Estratégicos, los cuales se establecen en términos de la programación de las principales políticas y objetivos del Departamento.
- Se definen pocos y focalizados Objetivos Estratégicos (en este caso se han establecido seis objetivos).
- Existe una separación entre el plan de gestión, con el detalle de las estrategias para el mejoramiento del capital humano, la tecnología y la información, gobierno electrónico, gestión financiera, abastecimiento competitivo y presupuesto y la integración del desempeño.
- Al plan estratégico se adjunta el detalle de la misión del área y los planes de las agencias que están siendo desarrollados para apoyar el Plan

- Se desarrollan un conjunto de indicadores de desempeño que muestran el avance logrado hacia los objetivos y las metas. Cada indicador detalla la información de la línea base y la meta de desempeño a largo plazo.
- Se definen también las estrategias y las actividades necesarias para alcanzar los objetivos estratégicos.

Conclusión

Las mejores prácticas de planificación estratégica en el ámbito público da cuenta que los países utilizan esta herramienta como apoyo para el establecimiento de prioridades de política pública y para el establecimiento de las definiciones estratégicas (misión, objetivos estratégicos, estrategias) que guían el proceso presupuestario. Los Órganos Centrales (Presidencia, Primer Ministro, Hacienda, etc.) establecen lineamientos metodológicos simples pero consistentes para que las entidades desarrollen la planificación estratégica para orientar su gestión, elaborar sus planes y compromisos de desempeños vinculados al presupuesto. La mayor parte de los países establece un proceso de acompañamiento y capacitación de los funcionarios de los departamentos para la definición de estrategias, indicadores y sistemas de monitoreo.

El proceso de definición de las prioridades gubernamentales y su asignación a los sectores y departamentos es parte del proceso de definición del proyecto de presupuesto.

La orientación del proceso de planificación, monitoreo y evaluación se centra principalmente en la definición de indicadores que dan cuenta de los resultados finales o impactos, sin embargo la metodología establece claramente la posibilidad de definir indicadores de resultado intermedio como valores de aproximación a la medición del resultado final o impacto. Los Objetivos a Nivel Nacional y Sectorial son ‘pocos’ y realmente ‘estratégicos’. Se establece una pirámide de responsabilidades contractuales (existe gerencia para materializar los objetivos estratégicos) con objetivos e indicadores en cascada. Los Programas tienen un presupuesto ‘relacionado’ con los objetivos estratégicos y los indicadores de impacto.

Por lo tanto, se evalúan y se rinde cuenta pública del avance de las prioridades a través de indicadores de impacto o resultados compartidos (shared outcomes).

En este sentido, los indicadores de impacto son desarrollados en el marco de compromisos de gestión pública, donde existen responsabilidades respecto de su monitoreo y evaluación. Existe la obligación de definir con rigurosidad cuál es el efecto en la población objetivo y como el logro de la meta contribuye a solucionar al problema público para el cual existe el programa. La idea es que el indicador sea justificable y entendible para los usuarios.

Se enfatiza la calidad de la información y las fuentes de los datos de la medición, pueden ser las estadísticas nacionales, locales, encuestas específicas, estudios econométricos, los cuales son explicados con detalle, lo cual permite analizar la confiabilidad de los datos.

Para el seguimiento y la comprensión de los indicadores, en la mayor parte de los casos se desarrollan notas técnicas, anexos explicativos, etc., que permiten hacer el seguimiento del cumplimiento de las metas.

Bibliografía

- Aldunate, E. Córdoba, J. “La Metodología del Marco Lógico. Manual para su Aplicación a Programas”. ILPES 2010.
- Arenas de Mesa, A. y Berner H. (2010). “Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central”. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión. Febrero 2010.
- Amijo, M, Bonnefoy J.C. Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Publicaciones. ILPES. Serie Manuales, N°45. 2005
- Aiden, Rose. 2003. Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries. Chapters 1-3. Overseas Development Institute.
http://www.odi.org.uk/publications/working_papers/wp209.pdf
- Anthony, Robert (1998), "El Control de Gestión" Marco, Entorno Proceso". Harvard Business School. Ed. Deusto, Barcelona.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (2000), "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas". Documento N°16, Madrid.
- Audit Commission (2000), "Management Paper: On Target the Practice of Performance Indicators". London. Disponible en www.auditcommission.gov.uk.
- Ballart, Xavier (1992), “¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso”. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Berretta N, Tavares, M. Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. Banco Interamericano de Desarrollo. PRODEV. Diálogo Regional de Política. 2006.

- Diamond, Jack. 2005 "De la Presupuestación por Programas a la Presupuestación por Desempeño: el desafío para la economías de los mercados emergentes." *Revista Internacional de Presupuesto Público* 57:87-125. <http://www.asip.org.ar/es/areas/publica/cuerpo.php?pagina=../../es/revistas/57/index.php>
- Dirección de Presupuestos. *Indicadores de Desempeño – Formulación Presupuestaria* 2011.
- Government Accountability Office (2004): "Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results". GAO 04-38. March. Disponible en:<http://www.gao.gov/new.items/d0438.pdf>.
- Guzmán, Marcela [2007], *Evaluación de Programas. Notas Técnicas. Serie Gestión Pública N° 64*. Disponible en: <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/SGP64.pdf>.
- ILPES (2010). "Hacia un Panorama de la Gestión Pública".
- Liner, Blaine; Dusenbury, Pat y Vinson, Elisa (2000): "State Approaches to Governing-for-Results and Accountability", The Urban Institute, Washington D.C., <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410067>
- Lira, Luis. 2006. "Revalorización de la Planificación del Desarrollo." *Serie Gestión Pública N° 59*, agosto.
- Nelson Shack "Avanzando hacia un Presupuesto Orientado a Resultados." En *Revista Gestión Pública N° 4*. Nov. 2007. www.idl.org.pe/educa/PIR/shack.pdf.
- Martner, R. *Planificar y presupuestar en América Latina. Publicaciones ILPES* 2007. http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/32578/SYC_51.pdf.
- Martirene, R. *Manual de Presupuesto Plurianual. Publicaciones ILPES. Serie Manuales, N°57* <http://www.eclac.cl/ilpes/publicaciones/xml/0/32580/manual57.pdf>.
- Moore, H Mark [1998] *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*. Ed. Paidós Ibérica, SA. Barcelona y Ed. Paidós, SAICF, Buenos Aires.
- Mintzberg, Henry [1994]. *La caída y ascenso de la Planeación Estratégica.*/ *Harvard Business Review*, Canadá, pp 4- 18. Mintzberg, Henry et. al [1994]. *Safari a la estrategia. Una visita guiada por la jungla del management estratégico*. D/ Granica SA 1999. Buenos Aires, Argentina. 511 pp.
- Morrisey, George [1993]. *El pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación.*/ Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, Madrid, España. 119 pp. Porter, Michael [1995]. *Ventajas competitivas.*/ Ed. Free Press, New York, sp.
- OCDE/PUMA (1998), *Best Practices Guidelines for Evaluation. Policy Brief N°5*. París.
- _____(1997), *Benchmarking, evaluation, and strategic management in the public sector*. Best Practices Institute.
- Weiss, Carol (1998), "Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, (2nd Edition), Prentice Hall, New Jersey.
- Uña, Gerardo (2010). *Desafíos para el Presupuesto en América Latina. El Presupuesto basado en Resultados y los Sistemas de Administración Financiera*. ILPES.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

manuales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

69. Planificación estratégicas e indicadores de desempeño en el sector público (LC/L.3319-P), No de venta: S.11.II. G.38 (US\$ 15.00), 2011.
68. Formulación de programas con la metodología de marco lógico (LC/L.3317-P), N° de venta: S.11.II.G.36, (US\$ 15.00), 2011.
67. Censo intercensal de población y vivienda (LC/L.3301-P), N° de venta: S.11.II.G.22, (US\$ 15.00), 2011.
66. Manual del usuario del Observatorio de Comercio e Integración de Centroamérica, José Durán Lima, Andrés Yáñez y Mariano Álvarez (LC/L.3289-P), N° de venta: S.11.II.G.11, (US\$ 15.00), 2011.
65. Gasto social: modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe (LC/L.3170-P), N° de venta: S.09.II.G.145, (US\$ 15.00), 2010.
64. Metaevaluación en sistemas nacionales de inversión pública, Juan Francisco Pacheco (LC/L.3137-P), N° de venta: S.09.II.G.113 (US\$ 15.00), 2009.
63. Evaluación de inversiones bajo incertidumbre: teoría y aplicaciones a proyectos en Chile, Eduardo Contreras (LC/L.3087-P), No de venta: S.09.II.G.73 (US\$ 15.00), 2009.
62. La economía de los ingresos tributarios. Un manual de estimaciones tributarias, Fernando R. Martín (LC/L.3047-P), No de venta: S.09.II.G.49 (US\$ 15.00), 2009.
61. Guía metodológica para desarrollar indicadores ambientales y de desarrollo sostenible en países de América Latina y el Caribe, Rayén Quiroga Martínez (LC/L.3021-P), No de venta: S.09.II.G.45 (US\$ 15.00), 2009.
60. Directrices para la elaboración de módulos sobre envejecimiento en las encuestas de hogares, CELADE (LC/L.2969-P), N° de venta: S.08.II.G.81, (US\$ 15.00), 2008.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: