



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO

**TRANSPARENCIA Y MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA
LA ELABORACIÓN Y DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA**

Santiago, Noviembre 2001

CHILE

**EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INDICADORES DE DESEMPEÑO
TRANSPARENCIA Y MEJORAMIENTO DE LOS PROCEDIMIENTOS PARA
LA ELABORACIÓN Y DISCUSIÓN PRESUPUESTARIA**

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. INDICADORES DE DESEMPEÑO	
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO	4
1.1 OBJETIVOS Y REQUISITOS	4
1.2 FOCOS DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO Y ELEMENTOS METODOLÓGICOS	5
1.2.1 DIMENSIONES O FOCOS DEL DESEMPEÑO	5
1.2.2 CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES	6
1.2.3 PRESENTACIÓN DE INDICADORES EN EL PRESUPUESTO	7
1.3 MARCO INSTITUCIONAL Y ACTORES INVOLUCRADOS.....	8
1.4 SEGUIMIENTO	9
1.5 INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	9
1.6 DISEÑO OPERATIVO	11
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA. PRINCIPALES AVANCES	11
2.1 SISTEMATICIDAD DE LA EXPERIENCIA	11
2.2 EFECTIVIDAD.....	12
2.3 DESARROLLO INSTITUCIONAL	13
2.4 CALIDAD.....	13
2.4.1 CONSOLIDACIÓN METODOLÓGICA	13
2.4.2 GENERACIÓN DE COMPETENCIAS.....	13
2.5 RETROALIMENTACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES	14
2.5.1 CALIDAD DE LOS INDICADORES	14
2.5.2 INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	15
2.5.3 SEGUIMIENTO	15
3. ASPECTOS PENDIENTES Y SOLUCIONES	16
3.1 FORMULACIÓN, DSPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN E INTERNALIZACIÓN EN LA S INSTITUCIONES..	16
3.2 SEGUIMIENTO	17
3.3 INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	17
III. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS GUBERNAMENTALES	
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DEL PROGRAMA.....	18
1.1 OBJETIVOS Y REQUISITOS	18
1.2 FOCOS DE LA EVALUACIÓN Y ELEMENTOS METODOLÓGICOS.....	19
1.3 MARCO INSTITUCIONAL Y ACTORES INVOLUCRADOS.....	20
1.4 RECOMENDACIONES Y SEGUIMIENTO	21
1.5 DISEÑO OPERATIVO	23
1.6 INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	24
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA. PRINCIPALES AVANCES	26
2.1 SISTEMATICIDAD DE LA EXPERIENCIA	26
2.2 EFECTIVIDAD.....	26
2.3 DESARROLLO INSTITUCIONAL	27
2.4 CALIDAD.....	27
2.4.1 CONSOLIDACIÓN DE LA METODOLOGÍA	27

2.4.2 GENERACIÓN DE COMPETENCIAS EN EVALUACIÓN	28
2.5 RETROALIMENTACIÓN A LA TOMA DE DECISIONES	28
2.5.1 CALIDAD DE LAS RECOMENDACIONES	28
2.5.2 OPORTUNIDAD DE LA INFORMACIÓN E INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO.....	30
2.5.3 INCORPORACIÓN DE UN PROCESO REGULAR DE DEFINICIÓN DE COMPROMISOS Y SEGUIMIENTO	30
2.5.4 DISEÑO DE PROGRAMAS Y DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN ..	30
3. ASPECTOS PENDIENTES Y SOLUCIONES	31
3.1 DISEÑO DE PROGRAMAS Y DISPONIBILIDAD DE INFORMACIÓN PARA LA EVALUACIÓN	31
3.2 MEDICIONES DE INDICADORES DE DESEMPEÑO	31
3.3 INTEGRACIÓN A LA DISCUSIÓN LEGISLATIVA	31
 IV. EVALUACIONES EN PROFUNDIDAD	
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DE LAS EVALUACIONES	32
2. AVANCES	32
 V. FONDO CENTRAL DE RECURSOS PARA PRIORIDADES GUBERNAMENTALES. PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS NUEVOS Y/O AMPLIACIONES O REFORMULACIONES SUSTANTIVAS	
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO	33
1.1 OBJETIVOS Y REQUISITOS	33
1.2 FOCOS Y ELEMENTOS METODOLÓGICOS.....	33
1.3 MARCO INSTITUCIONAL Y ACTORES INVOLUCRADOS.....	34
1.4 SEGUIMIENTO	34
1.5 DISEÑO OPERATIVO	34
1.6 INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	35
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA. PRINCIPALES AVANCES Y RESULTADOS.....	36
2.1 SISTEMATICIDAD DE LA EXPERIENCIA	36
2.2 EFECTIVIDAD.....	36
2.3 DESARROLLO INSTITUCIONAL	36
2.4 CALIDAD.....	37
2.4.1 CONSOLIDACIÓN METODOLÓGICA	37
2.4.2 GENERACIÓN DE COMPETENCIAS EN DISEÑO Y MONITOREO DE PROGRAMAS.....	38
2.5 INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	38
3. ASPECTOS PENDIENTES Y SOLUCIONES	38
 V.BIBLIOGRAFÍA.....	39

ÍNDICE FIGURAS

FIGURA N° 1: INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN E INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	2
FIGURA N° 2: INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	10
FIGURA N° 3: INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO	25
FIGURA N° 4: INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO – PRIMERA ETAPA.....	35

ÍNDICE RECUADROS

RECUADRO N° 1: EJEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO POR DIMENSIÓN.....	6
RECUADRO N° 2: INDICADORES DE DESEMPEÑO	8
RECUADRO N° 3: BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL.....	9
RECUADRO N° 4: PROCESO PRESUPUESTARIO. ETAPA DE EVALUACIÓN INTERNA	10
RECUADRO N° 5: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN	14
RECUADRO N° 6: EJEMPLOS DE INDICADORES DE DESEMPEÑO POR RESULTADO.....	15
RECUADRO N° 7: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG), SISTEMA DE PLANIFICACIÓN / CONTROL DE GESTIÓN	17
RECUADRO N° 8: MATRIZ DE MARCO LÓGICO.....	19
RECUADRO N° 9: DISEÑO OPERATIVO	23
RECUADRO N° 10: PROGRAMAS EVALUADOS AÑO 2001. RECOMENDACIONES - IMPLICANCIAS.....	29
RECUADRO N° 11: INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE O PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS PRESENTACIONES DE PROGRAMAS AL FONDO CONCURSABLE.....	37

ÍNDICE CUADROS

CUADRO N° 1: INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2001	12
CUADRO N° 2: INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2002	13
CUADRO N° 3: CALIDAD DE INDICADORES	14
CUADRO N° 4: PROGRAMAS EVALUADOS 1999 - 2001	27

Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria*

Marcela Guzmán S.**

I. Introducción

Los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones que mejoren la situación?. Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ya ampliamente documentado¹, la evaluación de las acciones de dichas instituciones enfrenta las siguientes características del sector público.

- La amplitud y ambigüedad en la definición de sus objetivos, debido en muchos casos a la larga data de las instituciones y/o a la lógica del proceso político, derivando en una alta heterogeneidad de productos y beneficiarios asociados.
- La vinculación compleja entre productos y resultados, estos últimos en muchos casos diversos, con dimensiones cualitativas difíciles de objetivar, con efectos no siempre observables en períodos de tiempo compatibles con los tiempos que imponen los procesos administrativos o las agendas políticas, y en otros casos con efectos finales no completamente controlables producto de variables externas.
- La ausencia de una relación transaccional con el beneficiario, debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con significativos subsidios que impiden una adecuada expresión de la valoración de los productos o servicios por parte de los usuarios, lo que también dificulta disponer de un indicador de resultados de gestión agregado. Contrariamente a lo que ocurre con el sector privado donde las ventas son un indicador claro de aceptación y el balance un indicador agregado de resultados.

Los problemas recién mencionados se traducen en serias dificultades para los tomadores de decisiones de asignación de los recursos públicos, en un escenario de exigencias cada vez mayores de disciplina fiscal y de responsabilidad por la calidad del gasto frente a la ciudadanía. Esto ha traído como consecuencia, en los últimos años, un gran auge de los desarrollos teóricos y prácticos en relación a la evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria o presupuesto por resultados².

* El presente documento sistematiza la experiencia de diferentes iniciativas desarrolladas en la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Deseo agradecer el aporte de los profesionales Heidi Berner, María Teresa Hamuy y Luna Israel.

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

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

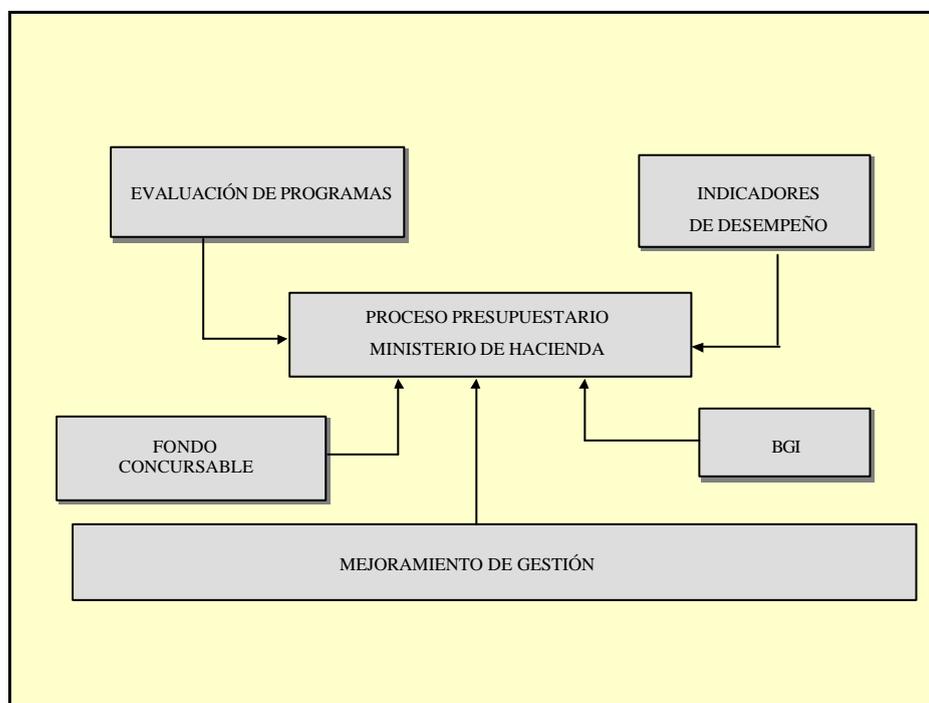
² Para mayores antecedentes ver OECD (2001a), OECD (2001b), Banco Mundial (1998), World Bank y Mayne, J. y Zapico-Goñi (2000).

Chile no escapa de los problemas recién señalados ni de la necesidad de mejorar su desempeño. Por esto durante los últimos años, como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público, y por tanto de las decisiones en materia de asignación de recursos a los diferentes programas, proyectos e instituciones (ver figura N°1). Dichos instrumentos se han perfeccionado en el tiempo, incorporando además nuevos elementos innovadores. Todos ellos enfatizan la búsqueda de resultados, compromisos y transparencia en la gestión, y forman parte de un proceso gradual de cambio de práctica de la gestión pública.

A partir de la elaboración del presupuesto 2001 se ha contado con información evaluativa de un conjunto de programas, se incorporaron indicadores de desempeño de los Servicios Públicos y se creó un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable), al cual postulan en un formato estandarizado las iniciativas nuevas, y las ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes. Adicionalmente, en esta misma línea a partir del año 2001 se incorporó el desarrollo de evaluaciones en profundidad, las que serán utilizadas en la elaboración del próximo presupuesto.

Por otra parte, se dio un nuevo impulso a la elaboración de balances institucionales a través de los Balances de Gestión Integral (BGI) creados el año 1997, y se estableció una nueva instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que precede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso Nacional.

Figura N° 1
Instrumentos de Evaluación e Integración al Ciclo Presupuestario



En este documento se describen los instrumentos Indicadores de Desempeño, Programa de Evaluación, que incluye Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) y Evaluaciones en Profundidad, y la Presentación de Iniciativas al Fondo Concursable. Se presentan los principales elementos que han caracterizado sus desarrollos, se destacan los elementos conceptuales y metodológicos centrales, su vinculación con el ciclo presupuestario y los principales avances, aprendizajes y resultados de este proceso iniciado hace ya siete años.

II. Indicadores de Desempeño

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

1.1 Objetivos y Requisitos

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994³, con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000⁴, hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. A partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados a dicho proceso, reafirmando su objetivo original⁵.

Los indicadores de desempeño son una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la entrega de los productos (bienes o servicios) generados por la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, así el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio, que englobe todo su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos para una correcta definición, entre los cuales destacan la pertinencia, la independencia de factores externos, la comparabilidad, requerir de información a costos razonables, ser confiables, simples y comprensivos y constituir información de carácter pública.

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

³ La iniciativa de incorporar indicadores de desempeño en el presupuesto tiene su base en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos llevado a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 1993, y en el que participaron cinco instituciones. El producto final de este plan era obtener indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución.

⁴ En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (Ley N° 19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario para los funcionarios. La exigencia de los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. Los programas, que cubren a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000 (ver recuadro N°5).

⁵ Se exceptúan algunos Servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores.

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

1.2 Focos de los Indicadores de Desempeño y Elementos Metodológicos

1.2.1 Dimensiones o Focos del desempeño

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

a) Eficacia. Se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, es decir, en qué medida el área, o la institución como un todo, está cumpliendo con sus objetivos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello. Es posible obtener medidas de eficacia, en tanto exista la claridad respecto de los objetivos de la institución.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuadro N° 1
Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Dimensión

<p>A. EFICACIA</p> <ol style="list-style-type: none">1. Porcentaje de cambio en la calidad de vida de los Agricultores (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)2. Porcentaje de niños obesos menores de 6 años bajo control (Subsecretaría de Salud) <p>B. EFICIENCIA</p> <ol style="list-style-type: none">1. Promedio de Fiscalizaciones por Fiscalizador (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)2. Promedio mensual de reclamos resueltos por funcionario (Superintendencia de Electricidad y Combustibles, SEC) <p>C. ECONOMÍA</p> <ol style="list-style-type: none">1. Porcentaje de recursos aportados por terceros (Comisión Nacional del Medio Ambiente, CONAMA)2. Porcentaje de Cobranza (Comisión Chilena de Energía Nuclear, CCHEN) <p>D. CALIDAD</p> <ol style="list-style-type: none">1. Tiempo promedio de entrega de viviendas (Servicio de Vivienda y Urbanización, SERVIU)2. Tiempo promedio de solicitudes de Bonificación (Corporación Nacional Forestal, CONAF)

1.2.2 Consideraciones Metodológicas para la Elaboración de Indicadores

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

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

Esto es particularmente importante en el caso de productos (bienes o servicios) cuyos resultados son de mediano y largo plazo en relación a los años de su implementación, y por tanto, si bien es posible

identificar indicadores éstos no podrán ser medidos en lo inmediato. No obstante, su identificación orientará la definición de los procesos y desarrollos necesarios para obtener la información para las mediciones, cuando sea técnicamente recomendable realizarlas.

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

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

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

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

1.2.3 Presentación de Indicadores en el Presupuesto

La presentación de los indicadores y sus metas anuales se efectúa identificando, para cada indicador, el producto institucional (bienes o servicios), la fórmula de cálculo, el valor efectivo del indicador en años recién pasados, la asignación o asignaciones presupuestarias⁶ con que se vincula y los medios de verificación como se muestra en el siguiente recuadro.

⁶ El indicador se puede asociar directamente a una asignación o varias asignaciones, un ítem o varios ítems, un subtítulo o varios subtítulos, y un programa o un conjunto de programas.

Recuadro N° 2 Indicadores de Desempeño

MINISTERIO							PARTIDA		
SERVICIO							CAPTULO		
PROGRAMA							PROGRAMA		
Producto relevante (bien y/o servicio) al que se vincula	Indicador de Desempeño	Fórmula de cálculo	Información Histórica			Estimación	Meta	Programa/ Subtítulo/ ítem/ asignación	Medios de verificación
			1998	1999	2000	2001	2002		
	<u>Eficacia</u>								
	<u>Eficiencia</u> <u>Calidad</u> <u>Economía</u>								

La primera columna de información permite analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones⁷. La fórmula de cálculo del indicador es la expresión matemática que permite cuantificar el nivel o magnitud que alcanza el indicador en un cierto período de tiempo (anual, semestral, etc.), de acuerdo a los valores de las variables correspondientes. La información histórica consiste en el valor efectivo del indicador y permite analizar la consistencia de la meta comprometida con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente. Por su parte, la identificación de asignaciones presupuestarias⁸ tiene por objeto facilitar el análisis de la relación resultados-recursos, además de permitir aproximarse a dimensionar aquella parte del presupuesto que esta dando cuenta de su desempeño a través de este instrumento.

1.3 Marco Institucional y Actores Involucrados

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

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

⁷ Las definiciones estratégicas son presentadas conjuntamente con la propuesta de presupuesto de cada Servicio, pudiendo provenir de procesos de planificación estratégica formulados con anterioridad por la institución o bien de otros procesos de planificación, análisis o documentos elaborados por el Servicio.

⁸ Programa, Subtítulo, Ítem o Asignación de acuerdo al Clasificador Presupuestario de la Ley de Presupuestos.

1.4 Seguimiento

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

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

Recuadro N° 3 Balance de Gestión Integral (BGI)

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

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

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

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

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

1.5 Integración al Ciclo Presupuestario

La etapa de análisis y formulación de indicadores y metas es realizada considerando las asignaciones de recursos que contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos en cada caso. Por otra parte, los resultados de los indicadores y por tanto el cumplimiento de las metas constituye información para el próximo período presupuestario. Al igual que en la experiencia de la etapa 1994-1998 esta información es analizada en el Ministerio de Hacienda. A partir del año 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondiente al año anterior se analizará en la

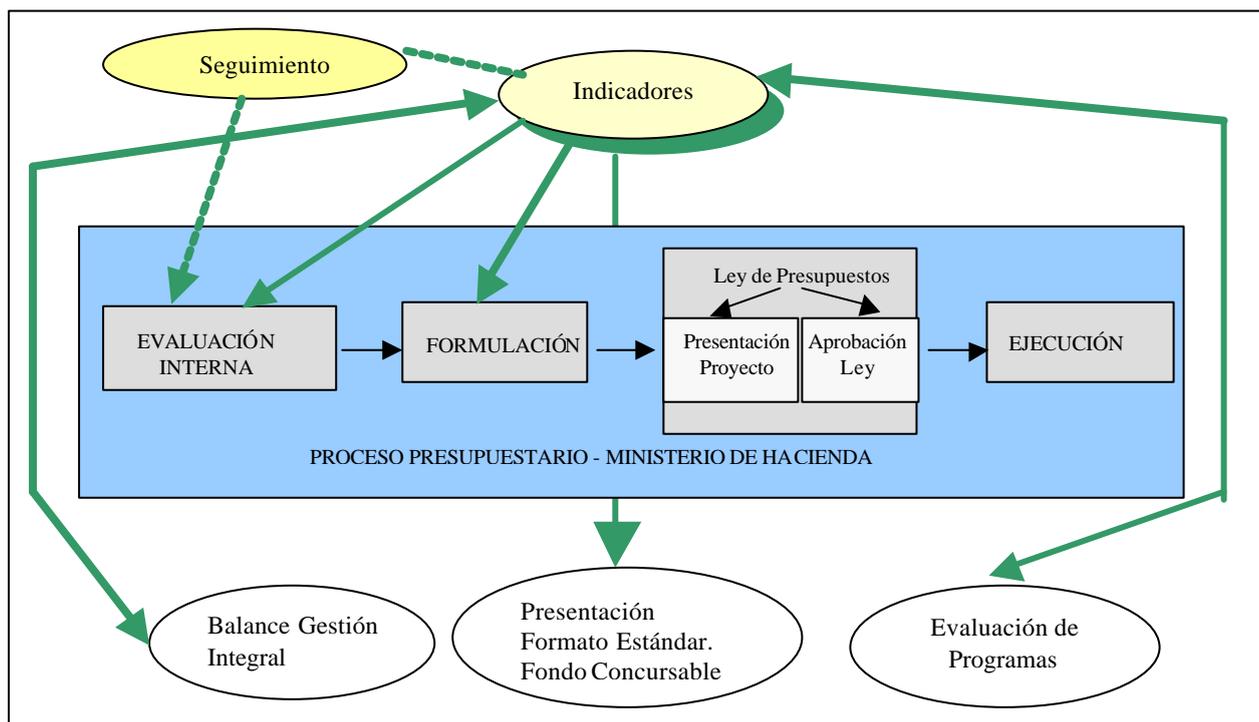
etapa de evaluación interna que comprende el proceso presupuestario de esta institución (ver recuadro N° 4).

Recuadro N° 4
Proceso Presupuestario. Etapa de Evaluación Interna

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

Como se señalara, las metas y grado de cumplimiento de los indicadores se envían al Congreso Nacional como parte de la información que acompaña la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, con el objeto de que los integrantes de las Comisiones Legislativas cuenten con estos antecedentes en la tramitación de dicho proyecto (ver figura N° 2).

Figura N° 2
Integración al Ciclo Presupuestario



En relación a los resultados de los indicadores cabe tener presente que el objetivo de los indicadores de desempeño en relación con la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica, inmediata y directa de más o menos recursos dependiendo del cumplimiento de su meta. En algunos casos de programas, productos (bienes o servicios) con resultados insuficientes, con el

fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, puede ser más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o procesos vinculados a su preparación. De este modo, con posterioridad, se podrá revisar la decisión en base al desempeño que muestren el o los indicadores, según corresponda. En otros casos, áreas con buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades.

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

1.6. Diseño Operativo

A partir del año 2001, el proceso de trabajo se inicia con una propuesta de indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones por parte del Ministerio de Hacienda⁹. Esta propuesta recopila y selecciona indicadores de desempeño provenientes de diferentes fuentes de información disponibles, tales como indicadores incorporados en el presupuesto del año anterior, indicadores que provienen de los programas evaluados en el EPG (ver punto III) e informes de desempeño del Balance de Gestión Integral.

La propuesta se incorpora en los formularios para la preparación del Proyecto de Ley de Presupuestos con el objeto que esta sea perfeccionada y ampliada por cada institución, y presentada junto con su propuesta de presupuesto.

Una vez presentada al Ministerio de Hacienda esta es revisada y, en un trabajo conjunto con la institución, se define la presentación que se incorpora en la información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos. Esta etapa final incluye el análisis de consistencia entre la meta comprometida y el presupuesto asignado.

Finalmente, la etapa de seguimiento, como se señalara, se efectúa sobre la base de lo informado en el Balance de Gestión Integral correspondiente.

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

2.1 Sistematicidad de la Experiencia

En la experiencia correspondiente a la formulación del presupuesto 2001, no obstante que los indicadores de desempeño no eran un concepto nuevo, las presentaciones iniciales fueron insuficientes, concentrándose en indicadores de productos y procesos más que de resultados. Esto requirió de su rigurosa revisión por parte del Ministerio de Hacienda, con el objeto de corregir

⁹ En los años anteriores el proceso se inicio con las propuestas de las Instituciones. Para el proceso de formulación del Presupuesto 2002 se envió una propuesta de indicadores al 64% de las instituciones.

aspectos de formulación y de definición de metas en un trabajo conjunto con las instituciones, de modo de cumplir con los requisitos técnicos de estas mediciones.

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

2.2 Efectividad

El presupuesto correspondiente al año 2001 incorporó indicadores de desempeño para un total de 72 servicios públicos presentando 275 indicadores. Estos indicadores cubren principalmente las funciones sociales y económicas y mayoritariamente miden el ámbito de eficacia de productos o servicios institucionales como muestra el cuadro N° 1. Su cumplimiento será evaluado una vez finalizado el año 2001.

Cuadro N° 1
Indicadores de Desempeño Año 2001

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

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

El presupuesto correspondiente al año 2002 incorpora 537 indicadores para 109 servicios públicos, número significativamente mayor que en el año anterior. Un 56% de los indicadores presentados corresponden al ámbito de la eficacia como se observa en cuadro N° 2. En este último año los indicadores se vinculan con un 33% de los productos (bienes o servicios) provistos por las instituciones¹⁰.

¹⁰ Uno o más indicadores por producto estratégico definido. Para estos efectos se entiende por productos (bienes o servicios), aquellos que materializan la razón de ser de la misión institucional. Estos pueden corresponder a una definición agregada de las prestaciones o programas que el servicio ofrece como respuestas para atender a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se deben generar bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación.

Cuadro N° 2
Indicadores de Desempeño Año 2002. Ambitos o focos de Evaluación

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

Notas:

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

En el proceso de formulación de indicadores 2002 se incluye indicadores de la dimensión de calidad.

2.3 Desarrollo Institucional

La experiencia de estos dos últimos años ha creado espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones, lo que junto con los indicadores ya definidos constituyen elementos básicos para trabajos futuros. De igual modo, el proceso en las instituciones ha generado articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

En estos dos últimos años se ha perfeccionado los formatos de presentación de indicadores y los documentos técnicos que orientan su elaboración, lo que ha permitido ir consolidando la metodología. Cabe señalar que con el objeto de homologar criterios técnicos básicos, ésta ha pasado a formar parte de la Evaluación de Programas Gubernamentales (ver punto III), ha sido incorporada en el formato estándar de presentación de iniciativas al Fondo Concursable (ver punto V), y forman parte también de los antecedentes técnicos para el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión de los Programas de Mejoramiento de Gestión (ver recuadro N° 5) que dirige el Ministerio de Hacienda.

2.4.2 Generación de Competencias

La elaboración de indicadores para su incorporación en el presupuesto así como en los otros instrumentos recién señalados ha permitido avanzar en la generación de competencias al interior de las instituciones. Además, la relación de trabajo más directa con los profesionales encargados ha permitido un análisis más detallado de los aspectos técnicos, facilitando además la comprensión del objetivo de las mediciones. Todo lo anterior debería ir generando una mayor sinergia para su elaboración y uso como herramienta de gestión.

Recuadro N° 5 Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG)¹¹

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

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

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

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

2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones

2.5.1 Calidad de los Indicadores

El disponer de un número mayor de indicadores y de mejor calidad, en particular más pertinentes a los ámbitos institucionales y niveles de objetivos, es un claro avance para su uso en la toma de decisiones. En el proceso para el año 2002 un 46% de los indicadores miden resultados intermedios o finales, como se observa en cuadro N°3 y se ejemplifica en el recuadro N° 6.

**Cuadro N° 3
Indicadores de Desempeño Año 2002, Ambitos de Control**

Funciones	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones Generales	12	34	30	6	36	82
B Funciones Sociales	44	68	88	66	154	266
C Funciones Económicas	22	72	72	23	95	189
Total	78	174	190	95	285	537

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

¹¹ Ver documento "Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)", Ministerio de Hacienda, DIPRES disponible en página web <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Publicaciones.

Recuadro N° 6.
Ejemplos de Indicadores de Desempeño por Resultado

A. EFICACIA

- a. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas protectores (Servicio Nacional de Menores, SENAME)
- b. Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile)

B. EFICIENCIA

- a. Promedio de controversias resueltas por abogado (Superintendencia de ISAPRES)
- b. Promedio de Inspecciones a faenas mineras por fiscalizador (Servicio Nacional de Geología y Minería, SERNAGEOMIN)

C. ECONOMÍA

- a. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)
- b. Porcentaje de cuentas por cobrar con relación a ventas (Central de Abastecimientos, CENABAST)

D. CALIDAD

- a. Porcentaje de declaraciones y pagos vía Internet y planilla electrónica (Instituto de Normalización Previsional, INP)
- b. Tasa de Cesárea con herida operatoria infectada (Servicios de Salud)

2.5.2 Integración al Ciclo Presupuestario

En el presupuesto del año 2001, a pesar de la discontinuidad de esta línea de trabajo, el número de instituciones que participaron en la elaboración de indicadores fue mayor que en todos los años anteriores, permitiendo disponer de un conjunto significativo de metas de desempeño compatibles con los recursos asignados. La información del cumplimiento de dichas metas comenzará a ser utilizada en el próximo ciclo presupuestario.

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

2.5.3 Seguimiento

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

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

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

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

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

No obstante el aumento del número de indicadores presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos correspondientes al año 2002, aún se requiere un esfuerzo por medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales o claves para el cumplimiento de los respectivos objetivos estratégicos. Lo anterior requiere superar problemas relativos a la formulación de indicadores, disponibilidad de información para su medición e internalización en las instituciones.

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

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

- Planificación y Control de Gestión. El desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión que contempla el instrumento Programas de Mejoramiento de la Gestión que cubre a las instituciones públicas (ver recuadros N° 5 y 7). Este sistema incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos (bienes o servicios) y los desarrollos de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información.
- Asistencia Técnica. La asistencia técnica que en materia de elaboración de indicadores se efectúa con motivo de las presentaciones en el proceso presupuestario de la Evaluación de Programas Gubernamentales y del Fondo Concursable, por parte de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Cooperación (ver punto IV).

Recuadro N° 7
Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), Sistema de Planificación / Control de Gestión¹²

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

El sistema se desarrolla en etapas, la primera establece las definiciones estratégicas, esto es; misión, objetivos estratégicos, productos, clientes. La segunda, diseña el sistema de información para la gestión, el que incluye entre otros, centros de responsabilidad e indicadores de desempeño por producto. La tercera, coloca en funcionamiento el SIG y en la cuarta etapa, el servicio presenta los indicadores de desempeño de sus principales productos en la formulación del Presupuesto.

3.2. Seguimiento

Considerando la crucial importancia del seguimiento, además de la identificación de los medios de verificación y de establecer el procedimiento a través del cual se debe presentar el cumplimiento de las metas comprometidas, se está estudiando delegar la realización de auditorías a las bases de datos, al menos de un modo aleatorio, en las auditorías interna de los Servicios en el marco de las actividades del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno¹³.

3.3 Integración al Ciclo Presupuestario

Habiéndose retomado la incorporación de indicadores y metas de desempeño en el presupuesto, el cumplimiento de las metas comprometidas constituirá información a ser utilizada en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. En efecto, como se mencionara, dicho ciclo cuenta con una etapa interna de evaluación de cada Servicio donde se analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de cada uno de ellos. A partir del año 2002 se incorporarán los resultados de los indicadores correspondientes, en este caso del año 2001.

¹² Ver “Programa de Mejoramiento de la Gestión, Año 2001”. Documento Técnico en página web <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Publicaciones.

¹³ El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno está radicado en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

III. Evaluación de Programas Gubernamentales

1. Puesta en Marcha y Desarrollo del Programa

1.1. Objetivos y Requisitos

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión de los programas públicos y el análisis de resultados en el proceso de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997, el Gobierno de Chile incorporó la evaluación ex - post de programas públicos a través de la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG). La creación de la iniciativa formó parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año, dejándose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución. Desde entonces se han evaluado 120 programas públicos.

El diseño del programa fue definido sobre la base de seis requisitos o principios que deben cumplir las evaluaciones: que sean independientes, públicas, confiables, pertinentes, oportunas, y eficientes.

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

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

Las evaluaciones realizadas por paneles de expertos no sólo buscan independencia en los juicios evaluativos, sino también que sus resultados sean técnicamente confiables. Para esto último, la conformación de los paneles se efectúa a través de un proceso de concurso público que garantiza la selección de los mejores profesionales.

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

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

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

1.2. Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos.

La evaluación se distingue del monitoreo por ser un proceso analítico más global e integrado. Teniendo en consideración lo anterior y los objetivos y requisitos de las evaluaciones, éstas se han basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología se centra en identificar los objetivos de los programas y luego determinar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos. La metodología utilizada permite que, sobre la base de los antecedentes e información existente¹⁴, se concluya, en un plazo razonable, en juicios evaluativos de los principales aspectos del desempeño de los programas.

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

Recuadro N° 8
Matriz de Marco Lógico

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

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

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

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

¹⁴ En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

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

(iv) Resultados. La evaluación de resultados o desempeño se centra fundamentalmente en la evaluación de la eficacia, eficiencia y economía del programa.

El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, tanto en términos de producción de bienes y servicios como de los resultados en la población objetivo. Se incluye en este concepto la dimensión de calidad de los bienes o servicios o atributos de éstos, medidos a través de factores tales como oportunidad y accesibilidad, y la sustentabilidad de los resultados. Incluye, por lo tanto, indicadores a nivel de producto, resultados intermedios y finales.

El concepto de eficiencia comprende la relación entre recursos y productos, centrándose en los costos unitarios de producción, uso de insumos y niveles de actividad, y gastos de administración. Incluye también la identificación de actividades prescindibles o posibles de externalizar y el grado de competencia de estos procesos, entre otros aspectos.

Por su parte, el concepto de economía se refiere a la capacidad del programa para generar y movilizar adecuadamente sus recursos financieros, observándose aspectos tales como la capacidad de ejecución presupuestaria, la capacidad de recuperación de préstamos y la capacidad de generar ingresos cuando estos no interfieren con el objetivo del programa.

Sobre la base del análisis del diseño, organización y gestión, y resultados o desempeño del programa, la evaluación también incorpora un juicio respecto de la sostenibilidad del programa en términos de capacidades institucionales, la continuidad del programa considerando la evolución del diagnóstico inicial, y un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados y/o mejorar sus resultados.

1.3. Marco Institucional y Actores Involucrados

Desde la creación de la iniciativa ésta forma parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año.

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

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

Los paneles evaluadores, constituidos por tres profesionales seleccionados por concurso público, tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones técnicas de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda.

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

(i) Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al panel evaluador, al inicio del proceso, y de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.

(ii) Elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al panel evaluador como insumo base.

(iii) Participar en todas aquellas reuniones que solicite el panel evaluador y el Ministerio de Hacienda para analizar aspectos específicos del proceso de evaluación.

(iv) Analizar y emitir comentarios a los resultados intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados al panel de evaluación a través del Ministerio de Hacienda.

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

(vi) Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.

1.4. Recomendaciones y Seguimiento

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

Estas recomendaciones pueden tomar las siguientes formas.

(i) Eliminar el programa porque ya no se justifica o justificándose sus componentes no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.

(ii) Eliminar componentes porque ya no se justifican o justificándose no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.

(iii) Modificar significativamente componentes para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para cumplir de un mejor modo el logro del propósito y fin.

(iv) Modificaciones menores de los componentes (modificación de actividades) para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para un mejor cumplimiento del logro del propósito y fin.

(v) Agregar componentes nuevos para sustituir componentes eliminados o por incorporación de un nuevo objetivo específico (objetivo del componente) que permita de mejor forma el cumplimiento del propósito y fin.

(vi) Independiente o complementariamente con lo anterior, introducir modificaciones en aspectos de gestión u organización con el objeto de mejorar el logro del propósito y fin.

En la práctica, desde el punto de vista de los recursos, las recomendaciones pueden ser incorporadas en el marco de los recursos disponibles en el programa, en algunos casos sustituyendo componentes y/o actividades, en otros con ahorros derivados de ganancia de eficiencia en la ejecución de algunos de ellos. En este caso se busca mejorar el desempeño de los recursos ya asignados al programa. Si las situaciones señaladas no son posibles considerando el funcionamiento del programa y el carácter de las recomendaciones, entonces su incorporación estará supeditada a la disponibilidad de recursos adicionales.

No obstante lo anterior, es necesario tener en cuenta que las recomendaciones también pueden ser incorporadas con recursos asignados a la institución o Ministerio, más allá de los recursos asignados directamente al programa. En estos casos se requiere de una revisión más amplia de disponibilidades financieras y uso de recursos, análisis que está fuera de las posibilidades de un panel evaluador de un programa. Así, lo que señale la evaluación en ésta materia no es conclusivo sino una propuesta inicial para su análisis.

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar como serán incorporadas y su oportunidad, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos¹⁵. El producto final es el establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

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

Atendiendo a lo anterior, el programa se ha propuesto que el seguimiento no sea una actividad burocrático-administrativa, sino que un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos. Para estos efectos se han definido dos momentos de seguimiento, oportunos al

¹⁵ El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante este fue parcial y no estableció compromisos formales con las instituciones.

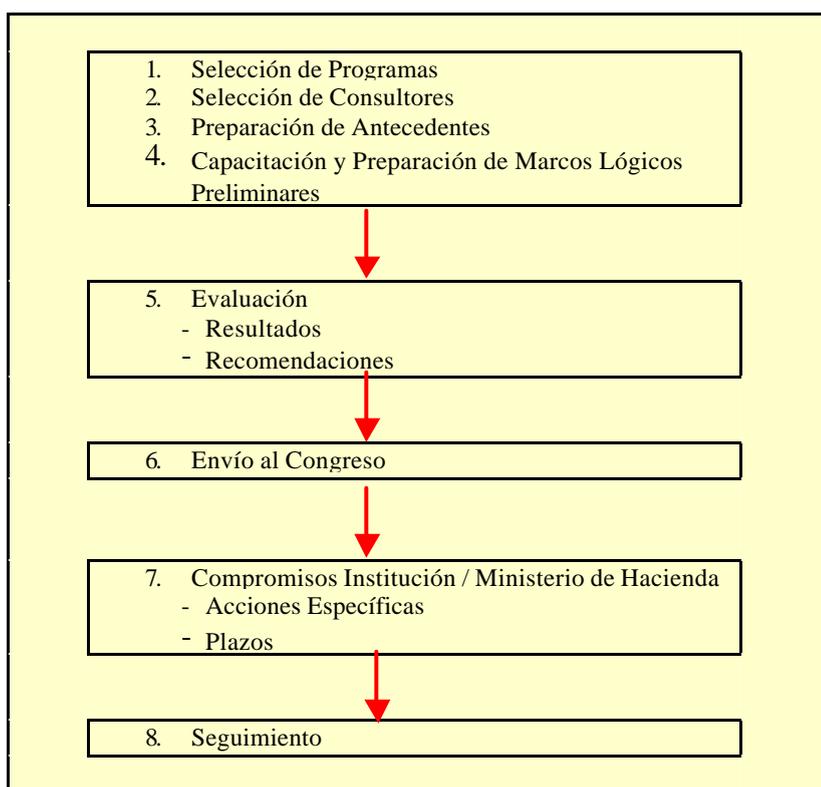
ciclo presupuestario. El primero que comprende hasta el 31 de diciembre de cada año, cuyos antecedentes son incorporados por la institución en el BGI, y el segundo junto con la presentación de la propuesta de presupuesto por parte de cada Servicio, lo que ocurre en el mes de julio.

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

1.5. Diseño Operativo

El diseño operativo comprende ocho etapas las que se presentan en el Recuadro N° 9 y se describen a continuación.

Recuadro N° 9 Diseño Operativo



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

(ii) Selección de Consultores. Una vez efectuada la selección de los programas se realiza la selección de consultores, a través de un concurso público, y se conforman los paneles evaluadores.

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

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

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

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

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

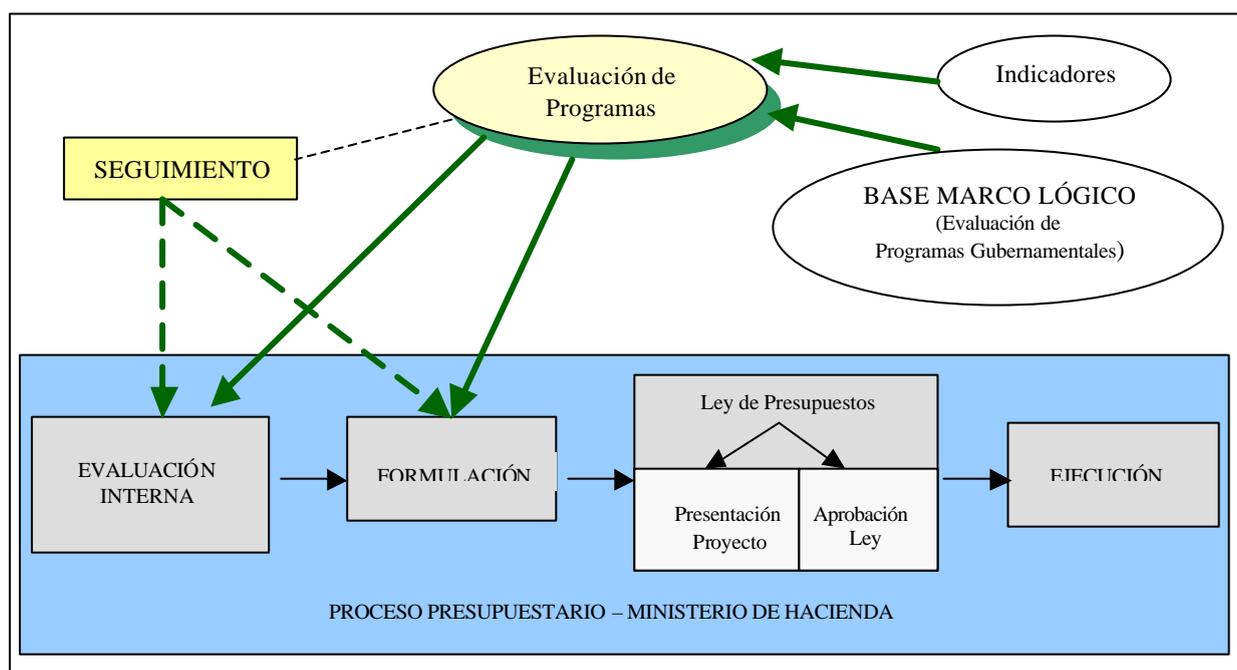
(viii) Seguimiento. El seguimiento de los compromisos institucionales en relación con las recomendaciones se efectúa al 31 de diciembre y al 30 de junio de cada año.

1.6. Integración al Ciclo Presupuestario

El objetivo del programa con relación a la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata de más o menos recursos dependiendo de los resultados de la evaluación en el período. En algunos casos de programas con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, es más recomendable fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o en el proceso de definición de compromisos institucionales de mejoramiento ya descrito. De este modo, con posterioridad se podrá revisar la decisión en base al desempeño que presente el programa con las modificaciones introducidas. En otros casos, programas bien evaluados pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades. Por estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

La integración al ciclo presupuestario, como se presenta en la figura N° 3, se concreta principalmente a través de los procesos de análisis de los resultados en el proceso de formulación del presupuesto; presentación de los resultados a las comisiones de Hacienda y subcomisiones de Presupuestos del Congreso; e incorporación de la información de seguimiento de las recomendaciones en la etapa de evaluación interna del proceso presupuestario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Figura N° 3
Integración al Ciclo Presupuestario



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

Además, los informes finales de las evaluaciones son enviados al Congreso Nacional en forma previa al envío del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, acompañados de los comentarios a los resultados de la evaluación por parte de las instituciones responsables de los programas. Este último documento cumple con permitir que la institución exprese, formalmente, sus acuerdos o discrepancias con los juicios evaluativos finales que emite el panel evaluador, en su carácter de instancia de evaluación externa.

A partir del año 2000, los informes de síntesis¹⁶ de las evaluaciones y comentarios de las instituciones responsables de los programas también forma parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada en las Subcomisiones de Presupuestos. Estos anexos incluyen además indicadores de desempeño, información sobre personal y gastos efectivos, entre otros antecedentes.

Finalmente, a partir del año 2001 la información de resultados de las evaluaciones y del seguimiento de los compromisos institucionales con el avance de la incorporación de las recomendaciones también constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario, específicamente en la etapa de evaluación de cada servicio al inicio de este proceso. Como se señala en el recuadro N° 4, ésta se efectúa en forma previa y es la base para las definiciones de los marcos presupuestarios que más tarde el Ministerio de Hacienda envía a cada una de las instituciones, junto con las instrucciones para la preparación de sus propuestas de presupuestos.

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

Las evaluaciones de programas tienen ya cinco años de existencia, incluyendo el ciclo 2001 se han evaluado un total de 120 programas públicos. A partir de la experiencia del equipo técnico que lo dirige, así como también sobre la base de antecedentes de diferentes procesos evaluativos del mismo programa, durante este período se han incorporado modificaciones en diferentes aspectos con el objeto de perfeccionarlo. A continuación se señalan los principales avances.

2.1. Sistemática de la Experiencia

Durante los cinco años de aplicación del programa se han mantenido los principios básicos sobre los cuales fue creado, constituyéndose éstos en ejes orientadores de las revisiones y análisis efectuados y de los cambios introducidos para su mejoramiento. Lo anterior ha permitido dar estabilidad al programa y a su propósito, fortaleciendo su desarrollo.

2.2. Efectividad

Se han evaluado 120 programas públicos. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan alrededor de 1.514 mil millones de pesos, de ellos un 90% está destinado a programas de carácter social como se observa en el cuadro N° 4.

¹⁶ Los informes de síntesis pueden ser encontrados en la siguiente dirección de página web: <http://www.dipres.cl> en la sección Control de Gestión, Programa de Evaluación, Evaluación de Programas Gubernamentales.

Cuadro N° 4
Programas Evaluados 1997 – 2001

FUNCIONES	TOTAL ACUMULADO 1997 - 2001 (millones de pesos 2001)	PORCENTAJE (%)
A. Funciones Generales	26.047	1,7
B. Funciones Sociales	1.358.852	89,7
C. Funciones Económicas	129.559	8,6
TOTAL	1.514.458	100

Nota:

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

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

En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, el tipo de cambio se valoriza en (tc) = \$594,7.

2.3 Desarrollo Institucional

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

Por otra parte, con el objeto de resguardar la objetividad de los resultados, la constitución de los paneles de evaluación evolucionó desde una con participación de evaluadores institucionales¹⁷ a otra conformada exclusivamente por consultores externos al sector público.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación de la Metodología

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

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

- incorporación del ámbito de organización y gestión del programa

¹⁷ Profesionales de las instituciones Ministerio de Planificación y Cooperación, Ministerio Secretaría General de la Presidencia y Ministerio de Hacienda, todos ellos externos a las instituciones responsables de los programas evaluados.

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

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

2.4.2 Generación de Competencias en Evaluación

Un número importante de consultores ha participado en los paneles de evaluación, desarrollándose con ello recursos profesionales especializados en programas públicos y en el proceso de evaluación. Cincuenta panelistas han participado en dos o más de estos procesos desde la creación del programa. Por otra parte, se ha capacitado a más de 160 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, profesionales que con posterioridad han participado en el proceso de evaluación, lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables.

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

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

2.5 Retroalimentación a la Toma de Decisiones

2.5.1 Calidad de las Recomendaciones

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

A continuación se presenta recuadro con las implicancias de los resultados y recomendaciones para los programas evaluados en el año 2001.

Recuadro N° 10
Programas Evaluados Año 2001
Recomendaciones-Implicancias

Situaciones	Programas
<p><i>Ajustes Menores</i></p> <p>Considera programas evaluados que requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de recolección de información y monitoreo, incremento en el uso de recursos tecnológicos y perfeccionamiento de mecanismos de recuperación de costos</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa Participación Ciudadana – CONAMA * Programa Fondo de Protección Ambiental – CONAMA * Programa Inspección de Exportaciones – SAG * Programa Redes de Medición – MOP * Programa Planes de Aprendizaje – SENCE
<p><i>Modificaciones en el Diseño de Alguno de sus Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</i></p> <p>Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, revisión de sus criterios de focalización, y/o modificaciones en sus procesos de gestión interna, tales como mejoramiento de sistemas de monitoreo; perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados; y mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de Escuelas de Sectores Pobres (P-900) – MINEDUC * Programa de Subsidio Consumo de Agua Potable y Alcantarillado MIDEPLAN / SUBDERE * Programa Fomento Productivo – FOSIS * Programa Desarrollo Social – FOSIS * Programa Subsidio Directo a la Micro y Pequeña Empresa – SENCE * Programa de Prevención al Consumo de Drogas – CONACE * Programa Fondo Social – MINTER
<p><i>Reformulaciones en el Diseño o Líneas de Acción Sustantivas</i></p> <p>Considera programas evaluados que requieren reformulaciones sustantivas en el diseño del programa y/o sus líneas de acción, en sus procesos de gestión interna y/o en su estructura organizacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa de Equipamiento Comunitario - MINVU * Programa Grandes Obras de Riego - MOP/CNR * Programa de Reconversión Laboral - SENCE * Programa de Reforzamiento de Urgencia y Unidades Críticas – MINSAL
<p><i>Finalización Período de Ejecución Comprometido</i></p> <p>Considera programas evaluados que finalizan su período de ejecución comprometido. El análisis de su continuidad requiere considerar una evaluación completa de sus resultados, lo que conjuntamente con la experiencia adquirida, sea la base de las acciones que se defina efectuar a futuro. Lo anterior pudiese significar la redefinición de su cobertura, criterios de focalización, modificaciones de sus procesos de gestión interna, entre otros aspectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Programa Montegrando – MINEDUC * Programa de Fortalecimiento de la Formación Inicial de Docentes – MINEDUC * Programa Saneamiento y Normalización Tenencia Irregular – MBN

2.5.2 Oportunidad de la Información e Integración al Ciclo Presupuestario

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

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

Como se señalara, a partir del año 2000 la información también forma parte de los anexos con información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada y discutida en las Subcomisiones de Presupuestos.

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

El principal objetivo de las evaluaciones es mejorar el desempeño de los programas públicos en un trabajo colaborativo entre las instituciones y Ministerios involucrados y el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Es por esto que, a partir del año 2000, las recomendaciones surgidas en las evaluaciones fueron analizadas por profesionales responsables de los programas evaluados, contrapartes asignadas en cada Ministerio, y profesionales del Ministerio de Hacienda. La incorporación de este proceso ha tenido por objeto definir compromisos entre cada institución y este Ministerio con relación a la incorporación de modificaciones en los programas. Tales compromisos señalan la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos.

Este trabajo constituye la base de un proceso de seguimiento más riguroso, pertinente y regular, con el fin de impulsar la incorporación de los cambios necesarios en los programas. En el año 2001 la información resultante del seguimiento ha pasado a formar parte de un modo más preciso en el proceso de trabajo del Ministerio de Hacienda durante el ciclo presupuestario.

Complementariamente, se perfeccionó la elaboración de los marcos lógicos y sus indicadores de desempeño en cada uno de los programas evaluados en el año 2001, con el objeto de avanzar en más y mejores mediciones que a su vez permitan un seguimiento más permanente del desempeño futuro de los programas.

2.5.4 Diseño de Programas y Disponibilidad de Información para la Evaluación

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

En particular, puesto que un aspecto importante del trabajo de los paneles es reconstruir el marco lógico del programa, como una forma de ir superando estos problemas, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un nuevo procedimiento para los casos de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas. Dicho procedimiento exige que las iniciativas sean presentadas a un Fondo Concursable en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes básicos de los programas que corresponden, en su mayoría, al formato del marco lógico utilizado en la Evaluación de Programas Gubernamentales. De esta forma se busca que los programas dispongan de un mejor ordenamiento e información para su monitoreo y evaluación (ver punto V).

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

No obstante los avances logrados aún se observan algunos problemas de implantación y utilización de la información no resueltos completamente, ellos dicen relación con:

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

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

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

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

3.2. Mediciones de Indicadores de Desempeño

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

3.3. Integración a la Discusión Legislativa

Como se señalara en punto I, a partir del año 2001, con el objeto de mejorar los procedimientos para la discusión presupuestaria, se creó una instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que antecede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Al igual que como se mencionara para el caso de los indicadores de desempeño, hacia esta instancia pre-presupuestaria se deberán canalizar los resultados de las evaluaciones.

IV. Evaluaciones en Profundidad

1. Puesta en Marcha y Desarrollo de las Evaluaciones

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en el programa EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto¹⁸, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de éstos en los beneficiarios son no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001, se incorporó una nueva línea de trabajo consistente en Evaluaciones en Profundidad de programas públicos. Las evaluaciones correspondientes al año 2001 se establecieron en el Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de ese año.

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

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

A diferencia de las evaluaciones en base al marco lógico, las evaluaciones en profundidad son efectuadas por instituciones externas, ya sea universidades o consultoras. Además, al requerir de una mayor investigación en terreno, de la aplicación de instrumentos de recolección de información primaria y del procesamiento y análisis de un conjunto mayor de antecedentes de los programas, éstas evaluaciones toman más tiempo en desarrollarse y, consecuentemente, son también más costosas.

2. Avances

Actualmente se encuentran en desarrollo dos Evaluaciones en Profundidad cuyos resultados finales se obtendrán a fines del mes de marzo del año 2002. El Informe de Avance ha sido enviado al Congreso Nacional en el mes de agosto de acuerdo a lo comprometido en el Protocolo de Acuerdo señalado.

¹⁸ En algunos casos, en que se ha considerado necesario y compatible con los plazos, se han efectuado estudios complementarios principalmente orientados a recoger nueva información o sistematizar la existente.

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

1. Puesta en Marcha y Desarrollo

1.1 Objetivos y Requisitos

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

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

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

1.2. Focos y Elementos Metodológicos

Como se señalara, los conceptos incorporados en el formato estándar para las presentaciones de programas corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico. La institución presenta sus programas en una Ficha de Presentación de Programas, la que forma parte de los formularios para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de los Organismos del Sector Público¹⁹. Los aspectos centrales contenidos en la Ficha de Presentación son los siguientes:

- Justificación del programa
- Población objetivo y beneficiaria
- Antecedentes presupuestarios y de costo, y petición de presupuesto
- Fin y propósito del programa
- Descripción de Componentes
- Indicadores y Medios de verificación

¹⁹ Formulario E en el proceso de formulación del presupuesto para el año 2002, del Ministerio de Hacienda.

1.3 Marco Institucional y Actores Involucrados

La presentación de programas se efectúa en el marco de las instrucciones para la formulación del presupuesto cuya institución responsable es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. La selección definitiva de los programas a ser financiados por el fondo es efectuada en reuniones con el Presidente de la República con motivo de la presentación del conjunto del presupuesto público. Los programas seleccionados pasan a formar parte del Proyecto de Ley de Presupuestos, el que debe ser discutido y aprobado por el Congreso Nacional.

A partir de la preparación del presupuesto 2002, las iniciativas son presentadas a MIDEPLAN²⁰ para su revisión y calificación, antecedentes base para el análisis y toma de decisiones en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Ministerio de Hacienda²¹.

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

1.4 Seguimiento

El proceso de seguimiento anual de los programas seleccionados e incorporados al presupuesto se efectuará, en lo que corresponda, a partir de los indicadores de desempeño, según lo establecido para este instrumento (ver punto II.1.4). Además se incorporarán en procesos futuros de evaluación de programas.

1.5 Diseño Operativo

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

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

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

(ii) Asistencia Técnica, Revisión y Calificación. Este proceso es efectuado por MIDEPLAN. Sólo una vez que los programas cuenten con la revisión y calificación de esta institución pueden ser

²⁰ En el primer año de aplicación de este instrumento las iniciativas fueron presentadas a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y fueron revisadas con el apoyo de MIDEPLAN.

²¹ De acuerdo a lo establecido en la Resolución Exenta N° 0832, que aprueba convenio entre el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

enviados al Ministerio de Hacienda. Este envío debe efectuarse conjuntamente con la presentación oficial de la propuesta de presupuesto de cada ministerio.

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

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

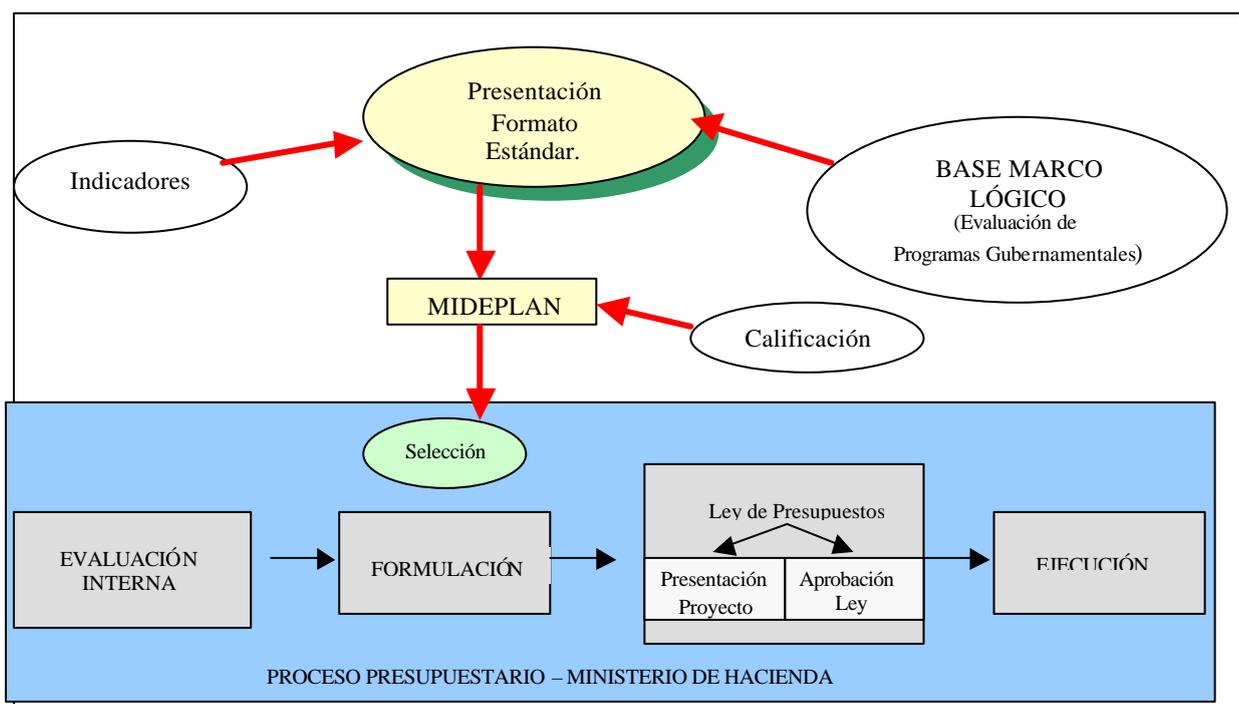
La segunda etapa consiste en el perfeccionamiento de los diseños o rediseños de los programas en aquellos casos en que las presentaciones no fueron satisfactorias, debiendo volver a presentarse a MIDEPLAN.

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

1.6. Integración al Ciclo Presupuestario

El Fondo es un instrumento de asignación de recursos que forma parte del proceso formal de formulación de presupuestos y la presentación a éste en un formato estándar es el procedimiento definido para estos efectos. La integración al ciclo presupuestario se ilustra en la figura N° 4.

Figura N° 4
Integración al Ciclo Presupuestario – Primera Etapa



2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Resultados

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

2.1 Sistemática de la Experiencia.

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

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

2.2 Efectividad

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

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

En el proceso correspondiente al año 2002 se seleccionaron 126 programas.

2.3. Desarrollo Institucional

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

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

2.4. Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

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

Además, cabe destacar que en el proceso de preparación y formulación del presupuesto correspondiente al año 2002, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha querido incorporar con mayor profundidad el enfoque o consideraciones de género en las presentaciones de iniciativas al Fondo Concursable²². Para esto ha incorporado dicha temática al formato estándar de presentación (ver recuadro N° 11).

Recuadro N° 11 Incorporación del Enfoque o Perspectiva de Género en las Presentaciones de Programas al Fondo Concursable

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

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

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

²² Este desarrollo se efectuó en el marco de los compromisos establecidos por el Ministerio de Hacienda en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y contó con la colaboración del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM.

2.4.2 Generación de Competencias en Diseño y Monitoreo de Programas

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

2.5. Integración al Ciclo Presupuestario

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

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

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

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

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

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

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

VI. BIBLIOGRAFÍA.

Banco Mundial (1998). “Manual para la gestión del gasto público”. Washington DC.

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001). “Guía Metodológica para la formulación de Indicadores”. (www.dipres.cl).

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2001). “Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2001”.

Guzmán, Marcela (2001). “Chile: Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño”. Serie Seminarios y Conferencias. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Marcel, Mario. (2000). “Indicadores de Desempeño como Instrumento de Modernización en el Estado de Chile”. Perspectivas 1999.

Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (2000). “Seguimiento de los Resultados de la Gestión en el Sector Público. Perspectivas desde la Experiencia Internacional”. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Madrid, España.

Mokate, Karen, M. (1999). “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?”. INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.

Oficina de Evaluación (EVO) (1997). “Evaluación un herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”. Banco Interamericano de Desarrollo.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001a). Outcomes-Focused Budgeting. Case Studies. May 2001.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001a). Outcomes-Focused Management and Budgeting. May 2001.

World Bank. “Public Sector Performance – The Critical Role of Evaluation”. Operations Evaluation Department. The World Bank.

