



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados La Experiencia Chilena

**División de Control de Gestión
Santiago, Octubre 2003**

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	7
II. INDICADORES DE DESEMPEÑO	12
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO	12
1.1 <i>Objetivos y Requisitos</i>	12
1.2 <i>Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores. Elementos Metodológicos</i>	13
1.2.1. Ámbitos de Control	13
1.2.2. Dimensiones o Focos del desempeño.....	14
1.2.3. Consideraciones Metodológicas para la Elaboración de Indicadores	16
1.2.4. Presentación de Indicadores en el Presupuesto.....	17
1.3 <i>Marco Institucional, Actores Involucrados y Funciones</i>	18
1.3.1 Marco Institucional	18
1.3.2 Actores y Funciones.....	18
1.4 <i>Seguimiento</i>	19
1.5 <i>Integración al Ciclo Presupuestario</i>	19
1.6 <i>Diseño Operativo</i>	21
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA, PRINCIPALES AVANCES Y APRENDIZAJES	23
2.1 <i>Sistematicidad de la Experiencia</i>	23
2.2 <i>Efectividad</i>	23
2.2.1 Formulación 2001-2004	23
2.2.2. Resultados 2002	25
2.3 <i>Desarrollo Institucional</i>	26
2.4 <i>Calidad</i>	26
2.4.1 Consolidación Metodológica.....	26
2.4.2 Generación de Competencias.....	27
2.5 <i>Retroalimentación en la Toma de Decisiones</i>	27
2.5.1 Seguimiento.....	27
2.5.2 Calidad de los Indicadores	27
2.5.3 Integración al Ciclo Presupuestario.....	29
3. ASPECTOS PENDIENTES Y SOLUCIONES	29
3.1. <i>Continuar con el Proceso de Mejoramiento en la Formulación de Indicadores y de Disponibilidad de Información para las Mediciones</i>	29
3.2 <i>Internalizar el Uso de los Indicadores de Desempeño en las Instituciones</i>	30
3.3. <i>Fortalecer el Seguimiento y Verificación de la Información</i>	30
3.4 <i>Perfeccionar la Integración al Ciclo Presupuestario</i>	31
III. EVALUACIÓN DE PROGRAMAS E INSTITUCIONAL.....	32
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO	32
1.1. <i>Objetivos y Requisitos</i>	32
1.2. <i>Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos</i>	34
1.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales.....	34
1.2.2. Evaluación de Impacto.....	35
1.2.2.1. Evaluación en Profundidad	36
1.2.2.2. Módulo de Impacto	37

1.2.3. Evaluación Comprehensive del Gasto.....	37
1.3. Marco Institucional, Actores Involucrados y Funciones	38
1.3.1. Marco Institucional	38
1.3.2. Actores y Funciones.....	38
1.4. Recomendaciones y Seguimiento	39
1.4.1. Evaluación de Programas.....	39
1.4.2. Evaluación Comprehensive del Gasto.....	41
1.5. Diseño Operativo	41
1.6. Integración al Ciclo Presupuestario	43
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA, PRINCIPALES AVANCES	45
2.1. Sistematicidad de la Experiencia	45
2.2. Efectividad.....	45
2.3. Desarrollo Institucional	47
2.4. Calidad.....	48
2.4.1. Consolidación de la Metodología.....	48
2.4.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales.....	48
2.4.1.2. Evaluación de Impacto.....	48
2.4.2. Generación de Competencias en Evaluación	49
2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones.....	49
2.5.1. Calidad de las Recomendaciones	49
2.5.2. Oportunidad de la Información e Integración al Ciclo Presupuestario	53
2.5.3. Incorporación de un Proceso Regular de Definición de Compromisos y Seguimiento.....	54
3. ASPECTOS PENDIENTES Y SOLUCIONES	55
3.1. Consolidar el Seguimiento del Desempeño de los Programas Evaluados y Mejorar el uso de la información en las Instituciones.....	55
3.2. Perfeccionar el Sistema de Información de los Programas Evaluados.....	55
3.3. Consolidar la Integración a la Discusión Legislativa.....	55
3.4. Apoyar el Análisis y Toma de Decisiones en Política Públicas.....	55
IV. FONDO CENTRAL DE RECURSOS PARA PRIORIDADES GUBERNAMENTALES. PRESENTACIÓN DE PROGRAMAS NUEVOS Y/O AMPLIACIONES O REFORMULACIONES SUSTANTIVAS	56
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO	56
1.1 Objetivos y Requisitos	56
1.2. Focos y Elementos Metodológicos	57
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA, PRINCIPALES AVANCES Y RESULTADOS.....	57
V. PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN	59
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DEL PROGRAMA	59
1.1 Objetivos y Requisitos	59
1.2. Focos del Programa y Elementos Metodológicos.....	60
1.2.1 Focos o áreas de Mejoramiento.....	60
1.2.2 Consideraciones Metodológicas para la Formulación de los PMG.	62
1.3. Marco Institucional Actores y Funciones.	64
1.3.1 Marco Institucional	64
1.3.2 Actores y Funciones.....	64

1.4. Seguimiento y Evaluación.....	65
1.5. Integración al Ciclo Presupuestario y Vinculación con Otros Instrumentos para Mejorar la Transparencia y los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria.	66
1.6 Diseño Operativo.....	66
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA, PRINCIPALES AVANCES	68
2.1 Sistematicidad de la Experiencia	68
2.2 Efectividad.....	68
2.2.1. Proceso de Formulación 2003.....	68
2.2.2. Principales Resultados.....	73
2.2.2.1. Cumplimiento de Objetivos PMG 2002.....	73
2.2.2.2. Formulación de Compromisos PMG 2003.....	77
2.3. Desarrollo Institucional	84
2.4 Calidad.....	85
2.4.1 Consolidación Metodológica.....	85
2.4.2 Generación de Competencias.....	86
2.5. Retroalimentación en la Toma de Decisiones.....	86
2.5.1. Calidad de la información de Cumplimiento de los PMG	86
2.5.2. Integración al Ciclo Presupuestario.....	86
2.5.3 Integración a la Toma de Decisiones en Materia de Gestión.....	87
3. ASPECTOS PENDIENTES	87
3.1. Vincular el Cumplimiento de Objetivos de Gestión con Otros Sistemas de Incentivo Institucional.....	87
3.2. Avanzar en la Socialización e Internalización al Interior de los Servicios.	87
3.3 Avanzar hacia la Vinculación con un Sistema Internacional de Acreditación de la Calidad.....	87
VI. BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (BGI).....	89
1. PUESTA EN MARCHA Y DESARROLLO DE LOS BGI	89
1.1. Objetivos y Requisitos	89
1.2. Focos y Elementos Metodológicos.....	89
1.3 Marco Institucional Actores Involucrados y Funciones	90
1.3.1 Marco Institucional	90
1.3.2 Actores y Funciones.....	90
1.4. Integración al Ciclo Presupuestario.....	90
1.5. Diseño Operativo.....	90
2. BALANCE DE LA EXPERIENCIA, PRINCIPALES AVANCES	91
2.1. Sistematicidad de la Experiencia	91
2.2. Efectividad.....	92
2.3. Desarrollo Institucional	92
2.4. Calidad.....	92
2.4.1 Consolidación Metodológica.....	92
2.4.2. Generación de Competencias.....	92
2.5. Cuenta Pública y Retroalimentación en la toma de decisiones.....	93
2.5.1. Cuenta Pública.....	93
2.5.2. Calidad y Retroalimentación en la Toma de Decisiones.....	93
3. ASPECTOS PENDIENTES Y SOLUCIONES	93
3.1 Continuar Mejorando la Calidad de los Reportes.....	93

3.2 Fortalecer el Objetivo de Cuenta Pública	93
ANEXO I	94
ANEXO II	95
SIGLAS	96
BIBLIOGRAFÍA	97

INDICE DE CUADROS

Nº 1 – Número de Indicadores de Desempeño 2001 – 2004	23
Nº 2 – Número de Indicadores 2001 – 2004. Según Ámbitos o Focos de Evaluación	24
Nº 3 – Indicadores de Desempeño Año 2004. Funciones y Ámbitos o focos de Evaluación	24
Nº 4 – Indicadores de Desempeño Comprometidos Año 2002, Dimensión o Foco de Evaluación.....	25
Nº 5 – Grado de Cumplimiento 2002, Clasificación Funcional	26
Nº 6 – Indicadores de Desempeño Año 2004, Ámbitos de Control	28
Nº 7 – Indicadores de Desempeño Año 2003, Ámbitos de Control	28
Nº 8 – Programas Evaluados 1997 – 2003.....	46
Nº 9 – Evaluación Comprehensiva 2002 – 2003. Millones de Pesos de 2003	47
Nº 10 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2004. Áreas, Sistemas y Objetivos por Área	62
Nº 11 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema	70
Nº 12 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002. Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema Servicios Públicos no Desconcentrados	70
Nº 13 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema. Servicios Públicos Desconcentrados	71
Nº 14 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002. Resumen General de Cumplimiento.....	73
Nº 15 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002. Resumen de Cumplimiento de Instituciones Desconcentradas/Descentralizadas y No Desconcentradas	74
Nº 16 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002. Porcentaje de Avance por Sistema.....	75
Nº 17 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002. Porcentaje de Servicios con Sistemas Comprometidos y su Cumplimiento	77
Nº 18 – Programa de Mejoramiento de Gestión PMG 2003. Servicios con Etapas Promedio Comprometida cuatro o superior.....	78
Nº 19 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Compromisos por Etapa y Sistema (Porcentajes de Servicios)	79
Nº 20 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Compromisos por Etapa y Sistema Servicios Públicos No Desconcentrados (Porcentajes de Servicios).....	80
Nº 21 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Compromisos por Etapa y Sistema Servicios Públicos Desconcentrados (Porcentajes de Servicios)	81
Nº 22 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003.Porcentaje de Avance Esperado. Total Servicios, Servicios No Desconcentrados y Servicios Descentralizados o Desconcentrados.....	83
Nº 23 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003.Porcentaje de Avance Esperado.	

Servicios Públicos No Desconcentrados	84
---------------------------------------------	----

INDICE DE RECUADROS

Nº 1 – Ejemplos de Indicadores de Resultado	14
Nº 2 – Ejemplos de Indicadores por Dimensión	15
Nº 3 – Formulario Indicadores de Desempeño	17
Nº 4 – Definiciones Estratégicas	18
Nº 6 – Comisiones Técnicas Proceso Presupuestario	20
Nº 7 – Indicadores de Desempeño. Diseño Operativo	22
Nº 8 – Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), Sistema de Planificación/ Control de Gestión	30
Nº 9 – Matriz de Marco Lógico (EPG)	34
Nº 10 – Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto	37
Nº 11 – Diseño Operativo	42
Nº 12 – Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Año 2003. Recomendaciones-Implicancias	51
Nº 13 – Evaluaciones de Impacto (EI). Año 2002. Recomendaciones-Implicancias	52
Nº 14 – Evaluación Comprehensiva del Gasto. Año 2002 . Recomendaciones-Implicancias	53
Nº 15 – Diseño Operativo. Programa de Mejoramiento de Gestión.....	67
Nº 16 – Exclusiones Servicios No Desconcentrados	71
Nº 17 – Exclusiones Servicios Desconcentrados	72
Nº 18 – Diseño Operativo. Balance de Gestión Integral (BGI).....	91

INDICE DE FIGURAS

Nº 1 – Presupuesto por Resultados	09
Nº 2 – Control de Gestión. Integración al Ciclo Presupuestario.....	10
Nº 3 – Integración al Ciclo Presupuestario	20
Nº 4 – Integración al Ciclo Presupuestario	44
Nº 5 – Fondo Concursable	57

INDICE DE GRAFICOS

Nº 1 – Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002. Número de Instituciones por tramo de Porcentaje de Cumplimiento	74
Nº 2 – Programa de Mejoramiento de la Gestión 2002. % Avance Respecto del Número Total de Etapas por Sistema	76

Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados *

Marcela Guzmán S. **

I. Introducción

Los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones concretas?. Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ampliamente documentado¹, la evaluación de las acciones de dichas instituciones enfrentan 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.
- 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. Esto también dificulta disponer de un indicador agregado de los resultados de gestión, 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.

* El presente documento corresponde a la tercera versión de la serie iniciada en el año 2001 con el objeto de sistematizar la experiencia Chilena en la aplicación de instrumentos de Control de Gestión en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Deseo agradecer el valioso aporte de los profesionales de la División de Control de Gestión, especialmente a Luna Israel, María Teresa Hamuy y Heidi Berner. Además deseo agradecer los comentarios de Mario Marcel, Director de la Institución.

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

¹ Ver Marcel (1999) y Mayne y Zapico-Goñi (2000), Allen y Tommasi (2001).

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.

Necesario es tener presente que todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos³: disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de éstos tres objetivos.

Teniendo presente lo anterior, 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.

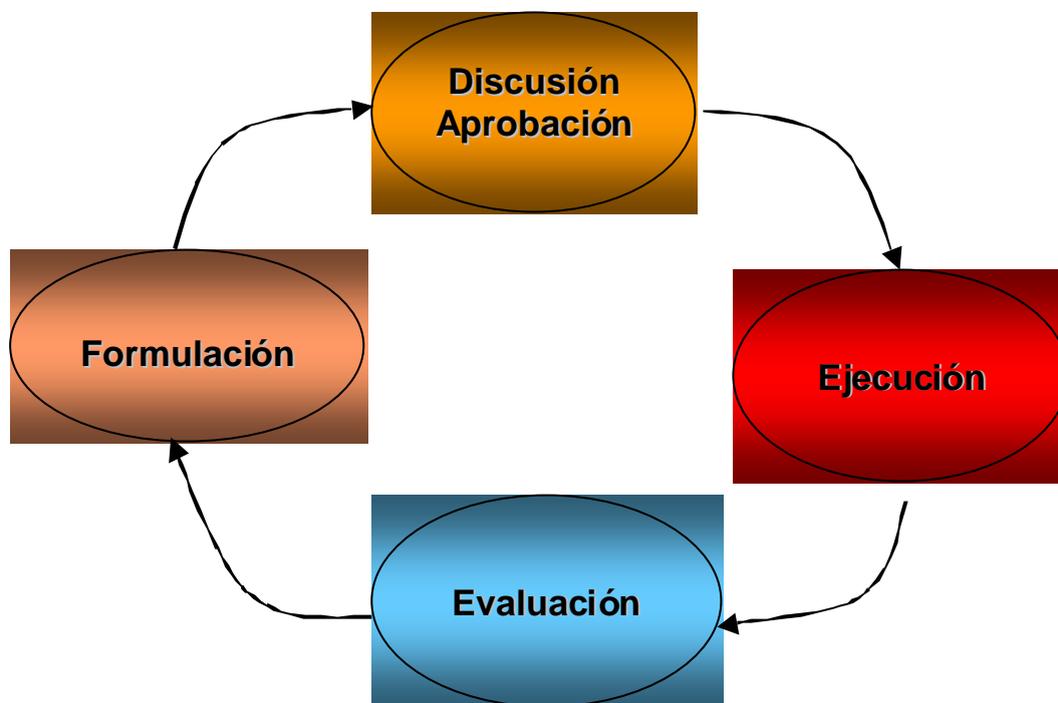
En particular, a partir del año 2000, considerando los avances y experiencia de años anteriores en la implementación de instrumentos de evaluación y gestión, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda inició a la implementación de un sistema de control de gestión. Este tiene por objeto contribuir a la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a los diferentes programas, proyectos e instituciones, propiciando además una mejor gestión de éstas. Lo anterior ha permitido disponer de un modelo de evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria, incorporando los conceptos de presupuesto por resultados. Dicho modelo retroalimenta el ciclo de toma de decisiones como se gráfica en la Figura 1.

² Para mayores antecedentes ver Banco Mundial (1998); World Bank; Mayne y Zapico-Goñi (2000); Kromann, Groszyk y Buhler (2002); Kibblewhite y Ussher (2002); OECD (2002b) y OECD(2002c).

³ Para mayores antecedentes ver Schick (2001), y Allen y Tommasi (2001)

Figura N° 1

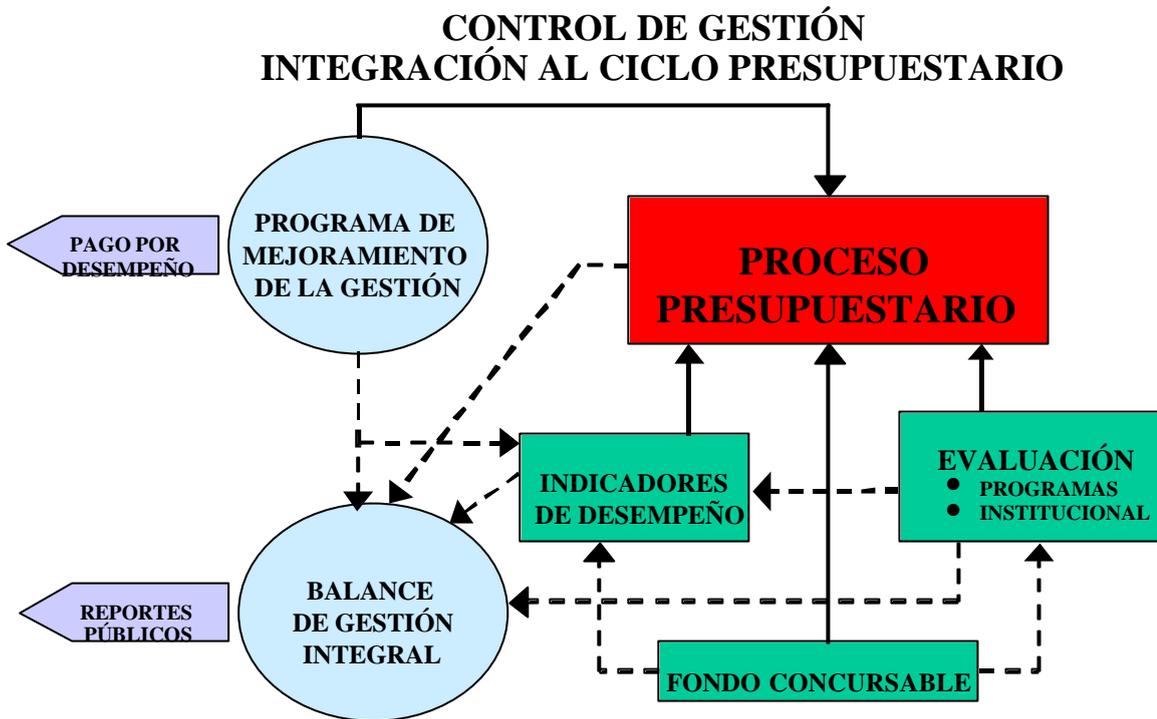
PRESUPUESTO POR RESULTADOS



El sistema de control de gestión mencionado y que se describe en este documento comprende los siguientes instrumentos: indicadores de desempeño; evaluaciones de programas e institucional (comprehensiva del gasto); fondo concursable para el financiamiento de programas públicos; programas de mejoramiento de la gestión (PMG), éste último vinculado a un pago por desempeño a los funcionarios; y balance de gestión integral (BGI).

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

Figura 2



Una característica de la conformación de este sistema es su desarrollo gradual. Actualmente se cuenta con información de evaluación de un conjunto de programas y de indicadores de desempeño de los Servicios Públicos, instrumentos cuyo desarrollo se inició en los años 1994 y 1997, respectivamente. Los indicadores de desempeño fueron discontinuados y reincorporados al proceso presupuestario correspondiente al año 2001. En este mismo proceso (2001) se creó un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable); se reformularon los PMG cuya primera versión correspondió al año 1998; y se incorporó el desarrollo de evaluaciones de impacto de programas. Por otra parte, en el año 2000 se dio un nuevo impulso a la elaboración de balances institucionales a través de los Balances de Gestión Integral (BGI), creados el año 1997. Finalmente, en el año 2002 se incorporó una modalidad de evaluación de desempeño institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto.

Importante es mencionar que el proceso iniciado en Chile contiene muchos de los elementos y características de otros importantes procesos que han venido experimentando diferentes países. En efecto, no obstante que la responsabilidad de las oficinas de presupuestos es la formulación y ejecución de éste, en los últimos años se observan importantes cambios en el rol que éstas cumplen en la administración pública. Ejemplo de esto son las importantes y no fáciles transformaciones que experimentan países desarrollados que forman parte de la OECD, donde nuevos arreglos institucionales integran el presupuesto con otros procesos de gestión, incentivando o exigiendo a las instituciones públicas el medir el desempeño y evaluar resultados. Lo anterior se ha acompañado del desarrollando de nuevas guías y métodos para la rendición de cuentas de los administradores y de la instalación de nuevos sistemas de información y reportes,

todo lo que se ha considerado un requisito para la eliminación de algunos de los controles de insumo o controles ex-ante⁴.

El creciente énfasis en el desarrollo de información de desempeño, en la forma de mediciones o evaluaciones, ha tenido por objeto cambiar el foco desde los insumos a los resultados de las acciones públicas sobre la población. Diferentes formas institucionales y procesos de implementación han caracterizado estas reformas a través de los países, no existiendo un único modelo. De igual forma nuevas preguntas y desafíos surgen, tanto en el plano técnico como respecto de los alcances y forma de incorporación en la toma de decisiones de políticas públicas.

Considerando lo anterior, este documento se centra en describir los instrumentos del Sistema de Control de Gestión en aplicación en Chile, destacando sus elementos conceptuales y metodológicos centrales, su vinculación con el ciclo presupuestario y los principales avances, resultados y aspectos pendientes de este proceso.

⁴ Ver Schick (2001) y OECD (2002b).

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 1994⁵, 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 1999-2000⁶, 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 original⁷.

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 o subproductos (bienes o servicios) que ofrece la institución, o tener un carácter más amplio de su quehacer.

Los indicadores de desempeño deben cumplir algunos requisitos básicos, 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.

Por otra parte, 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. Adicionalmente, es necesario diferenciar entre las mediciones para propósitos de gestión o de monitoreo internos en las instituciones de aquellas de

⁵ La iniciativa de incorporar indicadores de desempeño en el presupuesto tiene su base en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de 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.

⁶ 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 las metas comprometidas en los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. Adicionalmente, los indicadores no tenían vínculo con el Presupuesto. Los programas, que cubren a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados a partir del año 2001.

⁷ Se exceptúan algunos Servicios en los que, debido a que por su misión, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores. Este es el caso del poder judicial, Poder Legislativo, Contraloría General de la República y algunos Servicios del Ministerio de Defensa.

uso externo a éstas con fines de “accountability” y/o uso en el presupuesto. En estos últimos casos el foco debe privilegiar productos claves y orientados a los resultados, ya sean finales o intermedios.

1.2 Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores. Elementos Metodológicos⁸

1.2.1. Ámbitos de Control

Los indicadores de desempeño pueden utilizarse para obtener información de diferentes ámbitos necesarios de controlar en la implementación de políticas y programas públicos. Estos se describen a continuación:

a) Procesos. Se refieren a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los productos (bienes o servicios), incluyen actividades o prácticas de trabajo tales como procedimientos de compra, procesos tecnológicos y de administración financiera. Los indicadores de proceso ayudan en la evaluación del desempeño en áreas donde los productos o resultados son difíciles de medir.

b) Productos. Se refieren a los bienes y/o servicios producidos o entregados y corresponde a un primer resultado de un programa o acción pública. En este marco la calidad de los bienes y servicios entregados por el programa también se considera como un resultado a nivel de producto. Por otra parte, en algunos sectores pueden ser usados indicadores de productos como indicadores de resultados intermedios o finales, por ejemplo el número de kilómetros en la construcción de caminos. No obstante en otros, los resultados pueden a veces ser tan lejanos a la entrega de los productos que éstos últimos no son relevantes.

c) Resultados intermedios. Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes o servicios de un programa o acción pública. Su importancia radica en que se espera que conduzcan a los resultados finales y en consecuencia constituyen una aproximación a éstos.

d) Resultados Finales o Impacto. Son resultados a nivel del fin de los bienes o servicios entregados e implican un mejoramiento en las condiciones de la población objetivo atribuible exclusivamente a éstos. En algunas oportunidades es difícil realizar estas mediciones, principalmente, por la dificultad de aislar los efectos de otras variables externas y/o porque muchos de estos efectos son de largo plazo.

⁸ Los elementos metodológicos que se presentan se han elaborado teniendo como base diferentes documentos técnicos y la experiencia de implementación de indicadores en los últimos años en Chile.

Recuadro N°1

Ejemplos de Indicadores de Resultado

1. Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas proteccionales (Servicio Nacional de Menores, SENAME)
2. Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile)
3. Promedio de controversias resueltas por abogado (Superintendencia de ISAPRES)
4. Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados (Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP)

1.2.2. Dimensiones o Focos del desempeño

El desempeño, además de los ámbitos de control mencionados, tiene también una amalgama de dimensiones algunas de las cuales interactúan y pueden entrar en conflicto. Es por esto que la elaboración de indicadores y el análisis de sus resultados deben efectuarse con extremo cuidado, procurando obtener una visión integrada de las diferentes dimensiones. Las dimensiones o focos de la gestión de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de indicadores 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 claridad respecto de los objetivos de la institución.

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

En el ámbito de los servicios públicos existen muchas aproximaciones a este concepto. Algunas de éstas se refieren a la productividad media de los distintos factores de producción de los bienes o servicios, y relacionan el nivel de actividad con el nivel de recursos utilizados; otras dicen relación con costos de producción tales como costos medios o unitarios, y/o también con estructuras de costos tales como gastos administrativos en relación al gasto total que involucra la entrega de las prestaciones.

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 a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Se refiere a 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 de cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

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

Recuadro N° 2 **Ejemplos de Indicadores por Dimensión**

A. EFICACIA

1. Porcentaje de cambio en el ingreso predial por agricultor-PRODECOP IV Región con respecto a un año base⁹. (Instituto de Desarrollo Agropecuario)
2. Cobertura de vacunación anti-influenza población de adultos mayores de 65 años. (Subsecretaría de Salud)

B. EFICIENCIA

1. Promedio anual de solicitudes en el área de Marcas y Patentes resueltas por funcionario. (Subsecretaría de Economía)
2. Promedio de Fiscalizaciones por Fiscalizador (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)

C. ECONOMÍA

1. Porcentaje de ingresos por ventas y concesiones en relación al gasto total. (Bienes Nacionales)
2. Porcentaje de recursos aportados por terceros (Comisión Nacional del Medio Ambiente)

D. CALIDAD DEL SERVICIO

1. Porcentaje de usuarios que evalúan con nota superior o igual a 5,5 la calidad del programa de alimentación escolar. (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas)
2. Tiempo promedio de entrega de viviendas (Servicio de Vivienda y Urbanización)

⁹ El Ingreso Predial del agricultor lo constituye la producción total por el precio de venta. A su vez la producción total está constituida por la producción vegetal (frutales, hortalizas, forraje, etc.), producción animal (cabras, vacunos, etc.) y otros productos (leche, queso, lana, frutos secos, conservas, etc.).

1.2.3. 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 para avanzar en las mediciones, la identificación y elaboración de indicadores considera los aspectos y elementos que se señalan a continuación:

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

Lo anterior es particularmente importante en el caso de productos (bienes o servicios) cuyos resultados son de mediano y largo plazo, y por tanto, si bien es posible identificar indicadores éstos no podrán ser medidos en lo inmediato. No obstante, esta identificación es útil para desarrollar los procesos necesarios para disponer de la información para las mediciones, cuando sea técnicamente recomendable realizarlas.

Asimismo las mediciones pueden tener diferentes frecuencias, es decir su período de medición puede ser, semestral, anual, bianual, etc.

b) Fuentes de información. Una vez identificadas las áreas en que se debe elaborar indicadores es necesario identificar 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, y por tanto obtenerse a través de instrumentos de recolección de información que formen parte de sus actividades, ya sea a nivel censal o muestral, recogidos como estadísticas, 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. Si es esta última la situación los mecanismos de recolección de información deberían ser diseñados o rediseñados con el objeto de obtener las mediciones.

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. En estos casos, en general, deben efectuarse estudios o evaluaciones y las mediciones no podrán obtenerse a través de procesos regulares de obtención de información, afectando también la periodicidad de medición de los indicadores. Por esto 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.

Teniendo en consideración los elementos anteriores, una propuesta de elaboración de indicadores debe permitir disponer de indicadores factibles de medir, en momentos adecuados y con una

periodicidad que equilibre adecuadamente las necesidades de información con los recursos (técnicos y financieros).

1.2.4. Presentación de Indicadores en el Presupuesto

La presentación de los indicadores y sus metas anuales se efectúa identificando, para cada indicador, el producto estratégico institucional (bien o servicio), la fórmula de cálculo, el valor efectivo del indicador en años recién pasados, la asignación o asignaciones presupuestarias¹⁰ con que se vincula y los medios de verificación como se muestra en el siguiente recuadro.

Recuadro N° 3
Formulario Indicadores de Desempeño

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

La primera columna de información tiene por objeto analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones (ver Recuadro N° 4), permitiendo una más clara visión de la cadena de “accountability” producto estratégico-indicador-metas y cumplimiento. La fórmula de cálculo del indicador es la expresión matemática que permite cuantificar el nivel o magnitud que alcanza el indicador en un período de tiempo, de acuerdo a los valores de las variables correspondientes. La información histórica consiste en el valor efectivo del indicador en años recientes y permite analizar la consistencia de la meta comprometida con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente. Por su parte, la identificación de asignaciones presupuestarias¹¹ tiene por objeto facilitar el análisis de la relación resultados-recursos, además de permitir aproximarse a

¹⁰El indicador se puede asociar, a través del producto estratégico, directamente a una asignación o varias asignaciones, un ítem o varios ítemes, un subtítulo o varios subtítulos, y un programa o un conjunto de programas.

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

dimensionar aquella parte del presupuesto que esta dando cuenta de su desempeño a través de este instrumento.

Recuadro N° 4 **Definiciones Estratégicas**

Misión. Es una declaración que define el propósito o la razón de ser de un Servicio y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. Por esta razón la misión debe ser comprensiva en cuanto a identificar claramente los productos relevantes y los clientes/ usuarios/ beneficiarios a los cuales se orientan a dichas acciones.

Objetivos Estratégicos. En el contexto de la administración pública, los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus Servicios alcancen en el mediano plazo.

Productos Estratégicos o Relevantes. Corresponden a una definición agregada de las bienes y servicios que la institución o Servicio ofrece como respuestas a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se genera bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación.

1.3 Marco Institucional, Actores Involucrados y Funciones

1.3.1 Marco Institucional

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

1.3.2 Actores y Funciones

a) Instituciones. Estas participan del proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño directamente, puesto que la primera presentación de éstos debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda¹².

b) Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos de este Ministerio analiza las presentaciones de indicadores considerando los requisitos técnicos y la consistencia de las metas comprometidas y los recursos asignados. Las observaciones que efectúa el Ministerio de Hacienda son trabajadas con las instituciones para su incorporación.

c) Congreso. El Congreso recepciona los reportes de indicadores, metas y cumplimiento para su uso en el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

¹² Formulario H, Indicadores de Desempeño, en el proceso de elaboración del presupuesto 2004.

1.4 Seguimiento

A partir del año 2001 el cumplimiento de los indicadores se informa en el Balance de Gestión Integral (ver punto VI) 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 de cumplimiento se presenta al Congreso en la evaluación pre-presupuestaria y junto con la presentación de Proyecto de Ley de Presupuestos.

Parte importante del seguimiento lo constituye la verificación de la información. Es por eso que adicionalmente a las actividades realizadas por el Ministerio de Hacienda relativas a revisión de los resultados de los indicadores, consultas y reuniones técnicas con las instituciones, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG) audita las bases de datos y/o los sistemas de información. Esta auditoría se realiza en forma aleatoria o por definición de áreas de alto impacto ciudadano de acuerdo a los indicadores informados.

1.5 Integración al Ciclo Presupuestario

La etapa de 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. A partir del año 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondiente al año anterior se analiza en la etapa de Evaluación Interna que comprende el proceso presupuestario de esta institución (ver Recuadro N°5), y posteriormente en las Comisiones Técnicas (Ver Recuadro N°6) que se llevan a efecto en el período de formulación del presupuesto.

Recuadro N° 5 Proceso Presupuestario. Etapa de Evaluación Interna

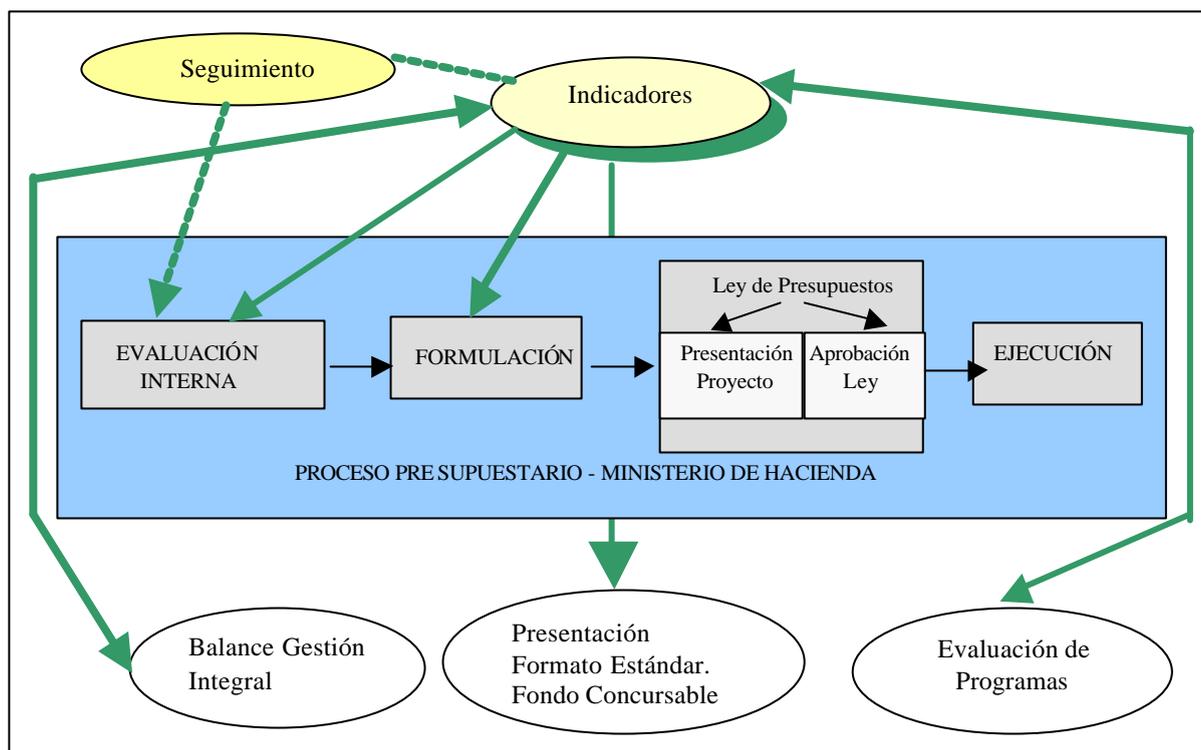
A partir del proceso presupuestario correspondiente al año 2001 la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda consolidó una etapa inicial de éste que ha denominado Evaluación Interna. En ésta el Director de Presupuestos junto con la Subdirección de Presupuestos y la División de Control de Gestión analizan todos los antecedentes disponibles en relación a la gestión financiera y de desempeño de los Ministerios, 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. Los aspectos más relevantes de este análisis son informados y comentados en los Comisiones Técnicas de la etapa de formulación.

Recuadro N° 6 Comisiones Técnicas Proceso Presupuestario.

Las Comisiones Técnicas son reuniones entre cada Servicio Público cuyo presupuesto es parte de la Ley de Presupuestos y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Se realizan cada año en el período de elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos. En éstas el Director o autoridad del Servicio o institución expone y se analizan los lineamientos generales en que basa su presentación de presupuesto para el año siguiente. A partir del proceso 2001, se incorporó en las Comisiones Técnicas información de desempeño de las instituciones proveniente del sistema de control de gestión de la Dirección 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°3).

Figura N° 3
Integración al Ciclo Presupuestario



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

Atendiendo a las razones descritas y teniendo en consideración sus inherentes limitaciones¹³, los indicadores y sus resultados deben ser utilizados con prudencia, 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 de esta información.

1.6. Diseño Operativo

El diseño operativo comprende cuatro etapas las que se presentan en el Recuadro N°7 y se describen a continuación.

¹³ Ver Allen y Tommasi (2002)

Recuadro N° 7 Indicadores de Desempeño. Diseño Operativo



i) Propuesta de indicadores. El proceso de trabajo se inicia con una propuesta de indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones por parte del Ministerio de Hacienda¹⁴. Esta propuesta recopila y selecciona indicadores de desempeño provenientes de diferentes fuentes de información disponibles, tales como indicadores incorporados en el presupuesto del año anterior, indicadores que provienen de los programas evaluados (ver punto III) e informes de desempeño del Balance de Gestión Integral (ver punto VI).

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

ii) Formulación de indicadores. Una vez que la propuesta es presentada al Ministerio de Hacienda ésta es revisada y, en un trabajo conjunto con la institución, se selecciona y define la presentación que se incorporará en la información que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos. Esta etapa incluye el análisis técnico y de consistencia entre la meta comprometida y el presupuesto asignado.

iii) Envío de Indicadores de Desempeño al Congreso Nacional. Esta etapa corresponde al envío formal de los indicadores de desempeño al Congreso junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos.

¹⁴En el proceso de formulación del Presupuesto 2004 se envió una propuesta de indicadores al 100 % de las instituciones centralizadas (un total de 93), y a 26 instituciones desconcentradas que formulan PMG, por su vínculo con el sistema de Planificación y Control de Gestión. .

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

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Aprendizajes

2.1 Sistemática de la Experiencia

Entre los años 2001-2004 se han definido metas a través de indicadores en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores en el periodo ha mostrado significativos mejoramientos. Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, cada año se ha avanzado en comprometer mejores indicadores y metas avanzando en identificar los aspectos más relevantes del desempeño.

A partir del año 2003 el proceso se ha desarrollado a través de una plataforma computacional en línea vía Internet.

2.2 Efectividad

2.2.1 Formulación 2001-2004

En estos cuatro años se ha incrementado significativamente el número de indicadores e instituciones que formulan dichas mediciones de desempeño. En efecto, el presupuesto correspondiente al año 2001 incorporó indicadores para un total de 72 Servicios Públicos presentando 275 indicadores, mientras que para el año 2004 se presentaron 1684 indicadores para 132 Servicios Públicos lo que representa un promedio de 12,8 indicadores por institución (ver Cuadro N°1).

Cuadro N°1
Número de Indicadores de Desempeño 2001-2004

Funciones	2001		2002		2003		2004	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Generales	53	19%	82	15%	215	21%	318	19%
Sociales	113	41%	266	50%	500	48%	803	48%
Económicas	109	40%	189	35%	324	31%	563	33%
Total Indicadores	275	100%	537	100%	1039	100%	1684	100%
N° Instituciones	72		109			111		132

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

En los cuatro años analizados la formulación de indicadores se ha concentrado principalmente en las funciones sociales y económicas como se muestra en los cuadros N°1 y 3, y mayoritariamente cubren los ámbito de eficacia como se muestra en los cuadros N°s 2 y 3.

Cuadro N°2
Número de Indicadores 2001-2004. Según Ambitos o Focos de Evaluación

Ambitos o Focos	2001		2002		2003		2004	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Eficacia	200	72%	299	56%	555	53%	848	50%
Eficiencia	24	9%	53	10%	153	15%	233	14%
Económicas	51	19%	67	12%	136	13%	275	16%
Calidad*			118	22%	195	19%	328	20%
Total Indicadores	275	100%	537	100%	1039	100%	1684	100%
N° Instituciones	72		109			111		

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

* Cabe señalar que a partir del proceso de formulación de indicadores 2002 se incluyó indicadores en la dimensión de calidad, separadamente de la dimensión de eficacia

En particular en el proceso presupuestario correspondiente al año 2004 un 48% de los indicadores presentados cubren funciones sociales, mientras que un 50% corresponden al ámbito de eficacia (ver Cuadro N°3). Por otra parte, el total de indicadores se vinculan con el 40% de los productos (bienes o servicios) provistos por las instituciones¹⁵ cifra superior en 7 puntos respecto del año 2003.

Cuadro N° 3
Indicadores de Desempeño Año 2004. Funciones y Ámbitos o focos de Evaluación

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje (%)
A Funciones Generales	170	45	56	47	318	19 %
B Funciones Sociales	405	118	123	157	803	48 %
C Funciones Económicas	273	70	96	124	563	33 %
TOTAL N°	848	233	275	328	1684	100 %
%	50%	14%	16%	20%	100%	100 %

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

¹⁵ Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido.

2.2.2. Resultados 2002

En el proceso de elaboración del presupuesto del año 2002 un total de 109 instituciones públicas comprometieron metas a través de indicadores de desempeño, cumplimiento que fue evaluado en el primer trimestre del año 2003¹⁶.

Del total de 537 indicadores formulados se evaluó el cumplimiento del 73% de ellos. De los restantes, 88 no fueron considerados debido principalmente a reformulaciones en el programa o no ejecución de éste, problemas con sistemas de información para efectuar las mediciones, o bien porque el objetivo comprometido corresponde a una medición por un período mayor a un año. Por otra parte, 55 indicadores correspondientes a un 10% de los comprometidos no fueron informados por las instituciones¹⁷. Los indicadores evaluado presentaron un cumplimiento global de un 69%, sin grandes diferencias entre funciones como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 4
Indicadores de Desempeño Comprometidos Año 2002,
Dimensión o Foco de Evaluación

Funciones	Número de Indicadores			Cumplidos	Porcentaje (%)	
	Comprometidos Evaluados	No Evaluados	Total		Evaluados Respecto Total	Cumplidos Respecto Evaluados
Generales	52	27	79	37	66%	71%
Sociales	187	79	266	134	70%	72%
Económicas	155	37	192	99	81%	64%
Total	394	143	537	270	73%	69%

Como se aprecia en el Cuadro N°5, del total de metas informadas un 69% se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100%, y un 15% presentó un cumplimiento inferior a 80%. Los porcentajes de cumplimiento global así como en los tramos superiores de cumplimiento son inferiores a los del año 2001¹⁸. Sin embargo, aún no es recomendable concluir respecto de la evolución del desempeño global a partir de estos datos debido a las importantes diferencias en los indicadores entre los años citados, particularmente por la mayor calidad de los indicadores y exigencia de las meta en el 2002 respecto del 2001, tendencia normal en las primeras etapas de aplicación de éste tipo de instrumento.

¹⁶Cabe recordar que los indicadores se comprometen para un año t y sólo pueden ser evaluados al año siguiente, t+1.

¹⁷Respecto de éstos se ha reiterado la solicitud de informar.

¹⁸En lo que corresponde a los indicadores 2001, un 79% de éstos fueron informados y evaluados con un cumplimiento global de un 80%, logrando un cumplimiento en el rango 95-100% un 80% de ellos, e inferior a 80% de cumplimiento sólo un 10%. Mas antecedentes ver Guzmán (2003)

Cuadro N° 5
Grado de Cumplimiento 2002, Clasificación Funcional

Grado de Cumplimiento	Funciones Económicas	Funciones Generales	Funciones Sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	99	37	134	270	69%
90% - 94%	14	6	16	36	9%
89% - 80%	15	3	12	30	8%
< 80%	27	6	25	58	15%
Total	155	52	187	394	100%
Porcentaje	39%	13%	47%	100%	

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

Tanto los resultados como los antecedentes fueron analizados en la Dirección de Presupuestos, y formaron parte de la información que fue utilizada en la preparación del proyecto de ley de presupuestos para el año 2004.

2.3 Desarrollo Institucional

Las definiciones de marco institucional, actores y sus funciones se han mantenido a lo largo de éstos cuatro últimos años. Esto ha permitido, sistemáticamente, avanzar en los espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones. Si además se considera que ya se cuenta con un conjunto importante de indicadores elaborados, es posible sostener que se ha construido una sólida base para continuar profundizando esta interacción institucional. De igual modo, el proceso en las instituciones ha generado articulaciones entre las unidades encargadas de programas, de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que, aunque debe ser profundizada ha permitido mejorar la aplicación de este instrumento.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

En estos 4 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 metodología de evaluación de programas e institucional (ver punto III); ha sido incorporada en el formato estándar de presentación de iniciativas al Fondo Concursable, que operó en la elaboración de los presupuestos 2001-2003 (ver punto IV); se ha incorporado como elemento básico para informar sobre el desempeño institucional en los BGI

(ver punto VI), y ha pasado a formar parte también de los antecedentes técnicos para el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión de los PMG (ver punto V) que dirige el Ministerio de Hacienda.

2.4.2 Generación de Competencias

La elaboración de indicadores para su incorporación en el presupuesto ha permitido avanzar en la generación de competencias al interior de las instituciones, cumpliendo además un rol educativo, básico, en la introducción de una cultura del desempeño. Por otra parte, la relación de trabajo más directa con los profesionales encargados en cada una de las instituciones ha permitido un análisis más detallado de los aspectos técnicos, avanzando tanto en la identificación de los objetivos de los programas y por tanto en el foco de los indicadores como en la comprensión del objetivo de las mediciones. Todo lo anterior ha generado una mayor sinergia para su elaboración y uso como herramienta de gestión.

En particular, se ha realizado un gran esfuerzo para apoyar a las instituciones en sus definiciones estratégicas y la formulación de indicadores de desempeño, realizando talleres, videoconferencias con todas las regiones del país y reuniones especiales con Servicios Públicos.

2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones

2.5.1 Seguimiento

En el año 2003 se completó el segundo ciclo de presentación de indicadores, correspondiendo esta vez evaluar el cumplimiento de los indicadores presentados en el año 2001 para el presupuesto 2002. El seguimiento de cumplimiento se efectuó en el primer trimestre del año 2003 de acuerdo al proceso descrito en punto II. 1.4.

En cada uno de los procesos entre el 2001 y el 2004, con fines de seguimiento, se han identificado los medios de verificación del cumplimiento de las metas comprometidas. En particular para el proceso 2001 y 2002 se realizaron procesos de auditoría de bases de datos y sistemas de información por parte del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)¹⁹.

Adicionalmente, a partir del proceso de formulación presupuestaria 2003 se dispone de bases de datos que permiten interactuar en línea con los Servicios Públicos, a través del sitio web de la DIPRES, y que permiten la creación de reportes institucionales sobre el cumplimiento de las metas de cada Servicio o institución en forma más rápida y oportuna.

2.5.2 Calidad de los Indicadores

En la presentación correspondiente al proceso 2004, un 23% de los indicadores mide resultados intermedios o finales, porcentaje menor que en el año 2003, tal como se observa en el Cuadro N°6 y 7. Como se mencionó en el punto II.1.2, la dificultad de medir resultados finales también está presente en el caso chileno, es por eso que ha sido necesario disponer de indicadores en otros

¹⁹ El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es un órgano asesor del Presidente de la República, radicado en el Ministerio de Hacienda.

ámbitos de control, que provean información de otros aspectos del desempeño también importantes. En particular se ha recurrido a indicadores en el ámbito de proceso, principalmente en la dimensión de economía (administración de recursos financieros), y de productos. Se agrega a lo anterior el hecho de que la frecuencia de medición de un número no menor de indicadores de resultado definidos en el año 2002, excede a un año y por lo tanto no fueron comprometidas metas para el año 2003, lo que hace disminuir el número de indicadores de resultado.

No obstante lo anterior, la combinación de ámbitos de las mediciones se considera adecuada para esta etapa de desarrollo y se observan importantes avances en la calidad de la construcción de los indicadores y su pertinencia. Cabe señalar que la naturaleza de las misiones institucionales también influye en los avances señalados, existiendo instituciones donde es menos complejo definir resultados y aplicar mediciones que en otras. En este sentido destacan los avances de instituciones tales como la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la Secretaría y Administración General de Transporte, la Superintendencia de Quiebras y la Superintendencia de Instituciones de salud Previsional.

Cuadro N° 6
Indicadores de Desempeño Año 2004, Ámbitos de Control

Funciones	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones Generales	116	124	48	30	78	318
B Funciones Sociales	224	394	122	63	185	803
C Funciones Económicas	173	261	117	12	129	563
Total	513	779	287	105	392	1684
	30%	46%	17%	6%	23%	100%

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

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

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

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

2.5.3 Integración al Ciclo Presupuestario

El número creciente de instituciones que participan en la elaboración de indicadores ha permitido disponer de un conjunto significativo de metas de desempeño. La información del cumplimiento de dichas metas ha sido utilizada en el proceso presupuestario, en particular en la etapa de Evaluación Interna de los años 2002 y 2003 (ver Recuadro N°5), analizándose dicha información en conjunto con otros antecedentes disponibles. De esta forma los indicadores contribuyen a los objetivos de eficiencia en la asignación y eficiencia operacional que se definen para el sistema presupuestario.

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

3.1. Continuar con el Proceso de Mejoramiento en la Formulación de Indicadores y de Disponibilidad de Información para las Mediciones.

No obstante el aumento sistemático del número de indicadores presentados y la mejor calidad de ellos, aún quedan espacios para medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales o claves para el cumplimiento de los respectivos objetivos estratégicos. Lo anterior no significa incrementar significativamente el número de indicadores, sino que más bien requiere centrarse en resultados más agregados de las iniciativas de las que son responsables cada una de las instituciones.

Se considera posible el avanzar en la línea recién señalada producto de haber alcanzado condiciones básicas de desarrollo. Paralelamente se requiere continuar mejorando la formulación de indicadores y disponibilidad de información para su medición, precisando resultados esperados e identificando y generando registros de información adecuados y oportunos, y/o mejorando los existentes.

Por otra parte, la dinámicas y dificultades enfrentadas en el desarrollo de los indicadores son comunes a las mediciones de desempeño²⁰ lo que implica tareas permanentes en el mediano plazo. Asimismo confirma la necesidad de continuar con la aplicación de diferentes instrumentos que, complementariamente, permitan una evaluación más integral.

Para continuar avanzando es primordial la estabilidad de ésta línea de trabajo, dándole continuidad y reforzando año a año la consolidación de sus procesos, como de hecho se ha venido haciendo. Al respecto, el método de trabajo instalado, más cercano a la institución, se continuará profundizando a través de las siguientes dos líneas de acción.

a) El desarrollo del sistema de Planificación/Control de Gestión que contempla el instrumento PMG que cubre a las instituciones públicas (ver recuadro 8), y que incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos (bienes o servicios) y el desarrollo de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información.

²⁰ Ver Allen y Tomassi (2002) y OECD (2002b).

b) La asistencia técnica que en materia de elaboración de indicadores se efectúa por parte del Ministerio de Hacienda, tanto para la incorporación de indicadores en el proceso presupuestario como en el procesos de evaluación de programas.

Recuadro N° 8
Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), Sistema de Planificación / Control de Gestión

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

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

3.2 Internalizar el Uso de los Indicadores de Desempeño en las Instituciones

Aún cuando se ha avanzado en la socialización e internalización de indicadores de desempeño como instrumento de gestión al interior de las instituciones, en muchos casos estos aún son elaborados por un grupo reducido de profesionales, no socializándose debidamente en todos aquellos de los cuales depende su resultado, así como no optimizándose su uso en el análisis y toma de decisiones al interior de las instituciones. Las dos líneas de acción recién mencionadas deberían contribuir en este sentido.

3.3. Fortalecer el Seguimiento y Verificación de la Información

Se continuará solicitando a las instituciones el informe de cumplimiento de todos sus indicadores, profundizando el análisis de los resultados al cierre de cada año, de modo de conocer con precisión las causas de los incumplimientos. De igual modo, es necesario mejorar los intercambios de información durante el año en materias tales como cambios en definiciones programáticas y/o necesarias reasignaciones internas de recursos que afecten el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

Por otra parte, considerando la crucial importancia de la veracidad de las mediciones para quienes las van a utilizar, es necesario continuar y reforzar el proceso de auditoría. Para esto se deberán incorporar los cambios necesarios sobre la base de la experiencia de los años anteriores.

3.4 Perfeccionar la Integración al Ciclo Presupuestario

Como se mencionara anteriormente, en la etapa de Evaluación Interna que se realiza en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda se analizan los resultados de los indicadores correspondientes al año anterior, conjuntamente con otros antecedentes de desempeño. Considerando la importancia de este proceso se continuará con esta práctica en los próximos años, en que además se dispondrá de información de mejor calidad.

Además, se deberá avanzar en una mejor identificación del vínculo entre los productos (bienes y/o servicios) a que se refieren los indicadores y sus correspondientes asignaciones presupuestarias. Actualmente, debido a la forma de elaboración del presupuesto no siempre es posible una precisa identificación. Al respecto, se está revisando la factibilidad de avanzar en esta línea a través de diseñar e incorporar catálogos de productos en el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), en desarrollo.

III. Evaluación de Programas e Institucional

1. Puesta en Marcha y Desarrollo

1.1. Objetivos y Requisitos

Con el objeto de disponer de información que apoye la gestión, el análisis y toma de decisiones de asignación de recursos públicos, a partir del año 1997 el Gobierno ha incorporado diferentes líneas de evaluación ex-post. Inicialmente incorporó la evaluación ex-post de programas públicos a través de la línea denominada Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), con posterioridad incorporó las Evaluaciones de Impacto y más tarde la línea de evaluación institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto.

Todas las líneas tienen por objeto contribuir al objetivo de eficiencia en la asignación de recursos públicos, y se iniciaron y han formado parte de un Protocolo de Acuerdo firmado entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año, estableciéndose la responsabilidad por su ejecución en esta última institución.

La evaluación también busca mejorar la gestión a través del aprendizaje institucional de los administradores o encargados de implementar las políticas y programas, aprendizajes derivados del desarrollo de la evaluación y análisis de los resultados, contribuyendo así al objetivo de eficiencia operacional del sistema presupuestario. Adicionalmente la evaluación permite otro importante objetivo de las políticas públicas cual es la accountability o rendición de cuentas pública.

Cabe tener presente que la evaluación se distingue del monitoreo por ser un proceso analítico más global e integrado, el que principalmente revisa relaciones de causalidad. En el caso de Chile, la evaluación también se distingue de la auditoría, estando concentrada esta última, principalmente, en el cumplimiento legal de las acciones públicas²¹.

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

Considerando que, en general, la metodología de marco lógico utilizada en la línea EPG es aplicada haciendo uso de la información disponible por el programa y en un período de tiempo relativamente corto, algunos juicios evaluativos sobre resultados finales de los programas muchas veces son no conclusivos. Atendiendo a lo anterior, a partir del año 2001 se incorporó la línea de

²¹ En la institucionalidad Chilena, la evaluación de programas y la auditoría, externa o interna, son funciones separadas. En el caso de la auditoría financiera llevada a cabo por la Contraloría, esta no incluye auditorías de costo efectividad.

trabajo consistente en Evaluaciones de Impacto de programas públicos en las que se utilizan instrumentos y metodologías más complejas de recolección y análisis de información.

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

Por otra parte, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto iniciada el año 2002 tiene por objeto evaluar el conjunto de políticas, programas y procedimientos que administra una institución, sea ésta un Ministerio o un Servicio Público parte de éste. Lo anterior implica evaluar la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo, así como también la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

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

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

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

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

La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la definición de los ámbitos de evaluación incorporados en los diseños metodológicos 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 o instituciones.

1.2. Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos.

1.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales²²

Como ya se señaló la línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, y se centra en identificar los objetivos de los programas y analizar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos, sobre la base de los antecedentes e información existente²³.

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° 9
Matriz de Marco Lógico (EPG)

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

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

- a) 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).
- b) 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.

²² Ver página web www.dipres.gob.cl en Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

²³ 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.

c) 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.

d) 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. Comprende también 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 incorpora juicios respecto de la sostenibilidad de éste en términos de capacidades institucionales, así como la necesidad o no de su continuidad considerando la evolución del diagnóstico inicial. Finalmente, la evaluación también incorpora un conjunto de recomendaciones para corregir problemas detectados y/o mejorar los resultados.

1.2.2. Evaluación de Impacto

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

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

resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares (grupo control)²⁴.

Lo anterior hace que el desarrollo de las evaluaciones de impacto tome más tiempo y sean más caras. Es por esto que se utilizan en aquellos programas en que, habiendo sido evaluados con anterioridad no fue posible concluir respecto de sus resultados finales o impacto, o bien no han sido evaluados y representan un volumen de recursos importante.

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

1.2.2.1. Evaluación en Profundidad

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

Los aspectos que comprende una Evaluación en Profundidad son los siguientes²⁵:

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

²⁴ Un grupo de control es básicamente un segmento de no beneficiarios que son parte de la población objetivo, es decir, un grupo que comparte las características sociales, económicas, educacionales, etc. del grupo beneficiario. La única diferencia entre los individuos del grupo de control y los beneficiarios efectivos es su participación en el programa.

²⁵ Para mayor detalle de los aspectos de la evaluación aquí mencionados, ver Términos Técnicos de Referencia, Evaluación en Profundidad Programa Red Educacional Enlaces, Ministerio de Educación en página web www.dipres.cl, en Control de Gestión, Evaluación de Impacto.

1.2.2. Módulo de Impacto

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

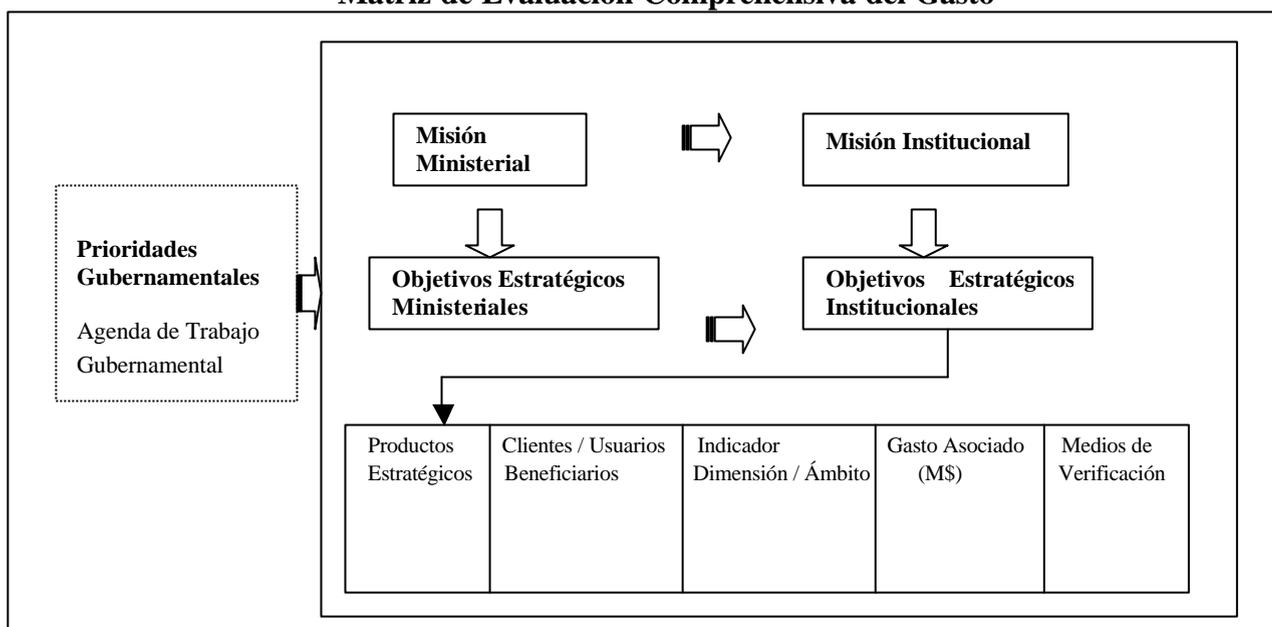
Al constituir un subconjunto de una Evaluación en Profundidad, la evaluación Módulo de Impacto toma un tiempo relativamente menor que la primera y a su vez es de menor costo.

1.2.3. Evaluación Comprehensive del Gasto²⁶

La evaluación comprensiva del gasto utiliza como información básica las prioridades gubernamentales, las definiciones de misión institucional del Ministerio o institución en evaluación y sus objetivos estratégicos; los objetivos estratégicos de los distintos Servicios, o unidades de trabajo que forman parte del Ministerio o Institución respectivamente; los productos (bienes o servicios) relevantes ligados a cada objetivo definido; los beneficiarios / usuarios / clientes de cada uno de los productos relevantes o estratégicos; los indicadores que dan cuenta del desempeño en la producción de los bienes y servicios identificados; y los gastos asociados a la provisión de dichos productos.

Esta información básica se incorpora en una matriz, la que se presenta a continuación y a partir de la cual se evalúan los siguientes aspectos:

Recuadro N°10
Matriz de Evaluación Comprehensive del Gasto



²⁶ Ver página web www.dipres.cl en Control de Gestión, Evaluación Comprehensive del Gasto.

a) Diseño Institucional. Se evalúa la consistencia entre las prioridades gubernamentales, la misión, los objetivos estratégicos, los productos estratégicos (oferta de bienes y servicios) y sus beneficiarios vinculados a cada Servicio o unidad de trabajo. De igual modo, sobre la base de lo anterior se evalúa la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre cada uno de los Servicios que componen un Ministerio o unidades de trabajo que componen una institución o Servicios Público.

b) Gestión Institucional. Los aspectos evaluados en este ámbito corresponden a la capacidad institucional (profesional, tecnológica, organizacional, etc.) y mecanismos o procedimientos de gestión, tales como: mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades; mecanismos de asignación, transferencia de recursos y modalidades de pago; mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos; actividades e instrumentos de monitoreo y evaluación, y; criterios de focalización y/o selección de beneficiarios.

c) Resultados y Uso de Recursos. Consiste en la evaluación de los resultados de productos y subproductos estratégicos, considerando los ámbitos de control y dimensiones del desempeño definidas para los indicadores de desempeño (ver punto II) vinculando estos resultados con los recursos asignados para la provisión de estos beneficios (costo–efectividad).

1.3. Marco Institucional, Actores Involucrados y Funciones

1.3.1. Marco Institucional

Desde la creación de las diferentes iniciativas de evaluación éstas han formado parte de Protocolos de Acuerdo firmados entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año. Adicionalmente, a partir del año 2004 se establece por ley la obligatoriedad para el Ministerio de Hacienda de efectuar evaluaciones a aquellos programas incluidos en los presupuestos de los Servicios Públicos²⁷.

1.3.2. Actores y Funciones

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

b) Ministerio de Hacienda. En todas las líneas de evaluación, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de la ejecución y funcionamiento de las evaluaciones. Corresponde a esta institución definir los diseños metodológicos y operativos, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación, el análisis y

²⁷ Ley N° 19.896 del 3 de septiembre de 2003 que introduce modificaciones en el Decreto Ley N°1.263 de Administración Financiera del Estado.

aprobación de los informes de avance y final planteando a la institución evaluadora las observaciones que se estimen convenientes; la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional) y; la integración de los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario.

c) Evaluadores. En el caso de la EPG se trabaja con paneles evaluadores constituidos por tres profesionales seleccionados por concurso público. Para las Evaluaciones de Impacto y Evaluación Comprehensiva del Gasto, debido a su mayor complejidad y por tanto necesidad de organización técnica y administrativa del equipo evaluador, se trabaja con universidades o consultoras privadas, también seleccionadas a través de procesos de concurso público. En ambos casos estas instancias tienen la responsabilidad de efectuar las evaluaciones técnicas de acuerdo a los procedimientos definidos por el Ministerio de Hacienda.

d) Instituciones Evaluadas. Las instituciones responsables de los programas evaluados o la(s) institución(es) evaluada(s) se incorporan al proceso a través de las siguientes actividades:

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

ii) En el caso de EPG, elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al panel evaluador como insumo base. En el caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto elaborar la una matriz preliminar de evaluación.

iii) Participar en todas aquellas reuniones que soliciten los evaluadores y el Ministerio de Hacienda para analizar aspectos específicos durante la evaluación.

iv) Analizar y emitir comentarios a los informes intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados a los evaluadores a través del Ministerio de Hacienda.

v) Analizar las recomendaciones y efectuar los comentarios que corresponda y, a partir del año 2000, participar en el proceso de fijación de compromisos institucionales de mejoramiento sobre la base de éstas, proceso que se describe más adelante.

vi) Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.

e) Congreso Nacional. El Congreso recibe los reportes de las evaluaciones para su uso en los diferentes procesos en relación con el presupuesto.

1.4. Recomendaciones y Seguimiento

1.4.1. Evaluación de Programas

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

Estas recomendaciones pueden tomar las siguientes formas:

- a) Eliminar el programa porque ya no se justifica o justificándose sus componentes no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- b) Eliminar componentes porque ya no se justifican o justificándose no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- c) 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.
- d) 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.
- e) 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.
- f) 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. Así, lo que señale la evaluación en ésta materia no es conclusivo sino una propuesta inicial para su análisis.

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar como y cuando serán incorporadas, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de recursos²⁸. El producto final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

²⁸ El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante en ese año éste fue parcial y no se establecieron compromisos formales con las instituciones.

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. Por otra parte, el seguimiento no debe ser una actividad burocrático-administrativa, sino que un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos. Teniendo presente esos aspectos se han definido dos momentos de seguimiento, oportunos al ciclo presupuestario. El primero comprende hasta el 31 de diciembre de cada año, antecedentes que son incorporados por la institución en el BGI (ver punto VI), 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.

1.4.2. Evaluación Comprehensive del Gasto

Para las evaluaciones Comprehensive del Gasto también se ha establecido la exigencia de presentación de recomendaciones. El proceso vinculado a su análisis, formulación de compromisos institucionales de acuerdo a éste y el seguimiento de su cumplimiento sigue los mismos lineamientos que lo definido para las evaluaciones de programas.

1.5. Diseño Operativo

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

i) Selección de Programas o Instituciones. El proceso de evaluación se inicia con la selección de los programas o instituciones dependiendo de si es evaluación de programas o evaluación institucional (comprehensive del gasto). La selección 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, provenientes del propio Ministerio u otras instituciones públicas.

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

iii) Preparación de Antecedentes. Paralelamente a la selección de los evaluadores se informa del inicio del proceso de evaluación a los Ministerios e instituciones objeto de evaluación, y se les solicita la preparación de antecedentes, información base para efectuar la evaluación.

iv) Capacitación y Preparación de Marcos. En el caso de la EPG, previo al inicio de las evaluaciones se capacita en la metodología de evaluación y en los elementos básicos de marco lógico tanto a los evaluadores que conforman el panel como a los profesionales que se desempeñan en las unidades responsables de los programas. Con estos últimos se inicia la preparación preliminar de estos marcos en cada uno de los programas. En el caso de las

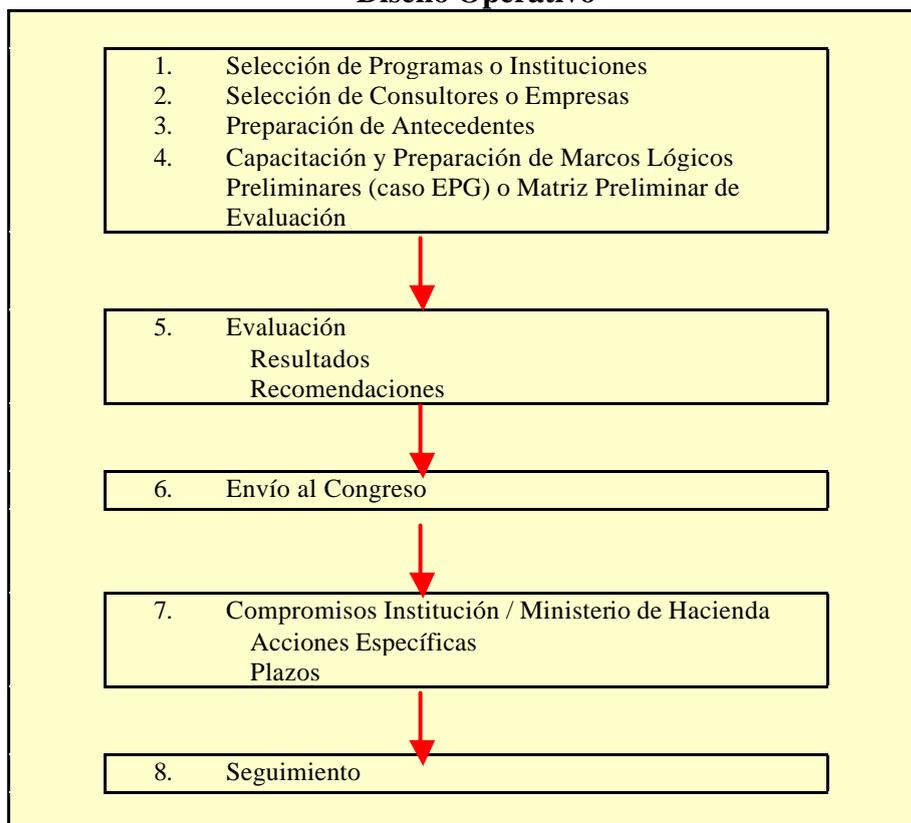
Evaluaciones de Impacto y Comprehensive del Gasto se socializan los elementos metodológicos básicos que utilizarán las evaluaciones y respecto de esta última se prepara el marco preliminar de evaluación.

v) Evaluación. Se inicia la evaluación teniendo como base los antecedentes disponibles. La etapa de ejecución de la evaluación contempla la entrega de informes de avance e informe final, los que son comentados por la institución objeto de evaluación y el Ministerio de Hacienda. La duración de las evaluaciones es de 4 meses en el caso de EPG, entre 6 y 8 en el caso de las Evaluaciones de Impacto y entre 7 y 10 en las Evaluaciones Comprehensive.

vi) Envío al Congreso. Se envía oficialmente al Congreso Nacional el informe final de las evaluaciones efectuadas, 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 objeto de evaluación.

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

Recuadro N° 11 Diseño Operativo



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.

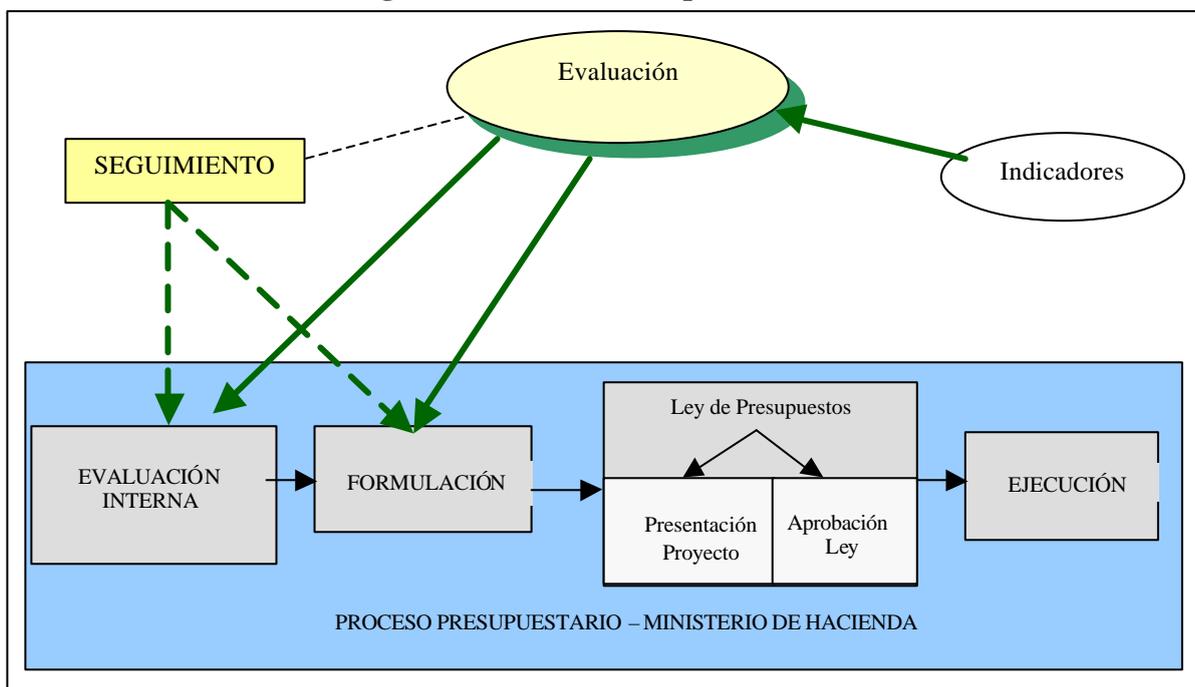
1.6. Integración al Ciclo Presupuestario

El objetivo de la evaluación en relación a la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata de asignar 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 mejor 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 presenten con las modificaciones introducidas. Por otra parte, programas que presentan buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades. En estos casos los resultados de la evaluación pueden ser utilizados para justificar la mantención de asignaciones de recursos. Por estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

La Evaluación Comprehensiva del Gasto no difiere de lo recién señalado, debido a que su objeto de evaluación comprende al conjunto de programas y acciones de una institución.

La integración al ciclo presupuestario, como se presenta en la figura N° 4, se concreta a través de los procesos de análisis de los resultados de las evaluaciones y cumplimiento de recomendaciones en el proceso de formulación del presupuesto, incluyendo la presentación de los resultados a las Comisiones de Hacienda y Comisión de Presupuestos del Congreso.

Figura N° 4
Integración al Ciclo Presupuestario



En efecto, a partir del año 2000 los resultados finales de las evaluaciones, tanto de programas como comprensiva o institucional, 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 objeto de ésta. 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 síntesis de las evaluaciones y comentarios de las instituciones objeto de evaluación también forma parte de los reportes anexos al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada a la Comisión de Presupuestos. .

Finalmente, a partir del año 2001 la información de resultados de las evaluaciones y del seguimiento de los compromisos institucionales, con el avance de las acciones realizadas para su cumplimiento, también constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario, específicamente en la etapa de Evaluación Interna ya señalada (ver Recuadro N°5).

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

El desarrollo de evaluaciones a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda ha completado ya ocho años de existencia. Incluyendo el ciclo 2003 se han evaluado un total de 151 programas públicos, estando actualmente en proceso²⁹ 4 evaluaciones de impacto y 2 Evaluaciones Comprehensivas del Gasto. Cabe señalar que la revisión de los aspectos institucionales, técnicos y operativos del modelo de evaluación de programas públicos implementado en Chile no sólo cumple con los requisitos que se establecieron para éste desde sus orígenes, los que fueron señalados con anterioridad, sino que además cumple con recomendaciones³⁰ señaladas por expertos en estas materias, en base a experiencias internacionales³⁰.

2.1. Sistemática de la Experiencia

Durante los siete años de desarrollo de la EPG se han mantenido los principios básicos sobre los cuales fue creada esta iniciativa, constituyéndose éstos en ejes orientadores de las revisiones y cambios introducidos para su mejoramiento, y base para el diseño de la segunda y tercera línea de evaluación, correspondientes a las Evaluaciones de Impacto y Evaluación Comprehensiva del Gasto. A su vez, estas dos líneas de evaluación iniciadas en los años 2001 y 2002 respectivamente han continuado su aplicación cada año. Todo lo anterior ha permitido dar estabilidad a estos procesos fortaleciendo su desarrollo.

2.2. Efectividad

Como se señalara anteriormente se han evaluado 151 programas públicos, 145 en la línea EPG y 6 evaluaciones de impacto (3 en profundidad y 3 módulos de impacto), estando actualmente en proceso 4 evaluaciones de esta línea. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan alrededor de 1.808.214 millones de pesos, incluyendo aquellas evaluaciones de impacto que se encuentran actualmente en proceso. De ellos un 90% corresponden a programas de carácter social como se observa en cuadro N°8.

²⁹ De acuerdo a lo programado las evaluaciones comprehensivas estarán terminadas en el mes de noviembre del 2003 y las evaluaciones de impacto en diferentes fechas entre los meses de noviembre del 2003 y marzo del 2004.

³⁰ Ver OECD(1997) y OECD(1999).

Cuadro N° 8
Programas Evaluados 1997 – 2003

Funciones	Total Acumulado 1997 – 2003 (millones de pesos 2003)	Porcentaje (%)
A. Funciones Generales	29.956	1,7%
B. Funciones Sociales	1.620.695	89,6%
C. Funciones Económicas	157.564	8,7%
TOTAL	1.808.214	100,0%

Nota:

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

Se considera el presupuesto 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 del año de la última evaluación.

En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, el tipo de cambio se valoriza en (tc) = \$711,53.

Por otra parte a partir del año 2001, con el objeto de actualizar juicios evaluativos o profundizar en éstos, se han reevaluado 15 programas de los cuales 2 se están reevaluando en el actual proceso. 9 de estos casos corresponden a evaluaciones de impacto.

En relación a las evaluaciones Comprehensivas del Gasto³¹, los recursos anuales involucrados en las instituciones objeto de estas evaluaciones en el período 2002 y 2003 alcanzan a \$301.300 millones. De ellos un 77% corresponden a funciones sociales como muestra el cuadro siguiente.

³¹ Durante el año 2002 se realizó la evaluación comprehensiva del gasto del Ministerio de Agricultura y el año 2003 están en desarrollo las evaluaciones comprehensivas del gasto del Servicio Nacional de Empleo (SENCE) y la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC).

Cuadro N° 9
Evaluación Comprehensiva 2002 - 2003
Millones de pesos de 2003

	2002	2003	Total	Porcentaje
Funciones Generales.	0	70.341	70.341	23,3%
Funciones Sociales	106.461	17.744	124.205	41,2%
Funciones Económicas	106.754	0	106.754	35,4%
Total	213.215	88.085	301.300	100,0%

Nota:

Se considera el presupuesto del programa en el año en que fue evaluado.

En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, el tipo de cambio se valoriza en (tc) = \$711,53

Cabe señalar que considerando las diferentes necesidades de evaluación, los costos de cada una de las líneas aplicadas, los demás instrumentos evaluativos del sistema de control de gestión, en particular los indicadores de desempeño, y los recursos públicos disponibles para estos efectos en el país, la combinación entre las diferentes líneas se considera adecuada.

2.3. Desarrollo Institucional

a) Se han mantenido los Protocolos de Acuerdo con el Congreso y adicionalmente, a través de la ley permanente N°19.896 del 3 de septiembre del año 2003, se estableció la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas de Servicios Públicos.

b) Se ha fortalecido la función de evaluación del Ministerio de Hacienda, a través de la creación formal, en el año 2000, de una unidad técnica responsable de sus actividades y de la incorporación de esta área en las definiciones estratégicas institucionales de la Dirección de Presupuestos.

c) Se han consolidado procedimientos de trabajo y de coordinación con las instituciones involucradas, los que mayoritariamente son bien calificados por éstas³². Además se han

³² De acuerdo a la evaluación interna de los procesos de evaluación que efectúa cada año la División de Control de Gestión de la DIPRES, en los procesos 2001, 2002 y 2003 el porcentaje de instituciones responsables de programas evaluados por EPG que califican como muy bueno o bueno el apoyo operativo y técnico entregado por la División es de 79%, 85% y 100% respectivamente. Respecto de las evaluaciones de impacto, la evaluación interna correspondiente a sus procesos se encuentra en su última etapa, motivo por el que sus resultados no están aún disponibles.

desarrollado los procesos que garanticen una debida competencia de evaluadores externos a través de concursos públicos³³.

2.4. Calidad

2.4.1. Consolidación de la Metodología

2.4.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales

En el caso de la EPG, la metodología es considerada apropiada, y elementos esenciales fueron incorporados en un formato estándar para la presentación a financiamiento de iniciativas nuevas, ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes³⁴ (ver punto IV).

Particularmente en los años 2000-2001 se introdujeron cambios precisando ámbitos y alcances de la evaluación³⁵. Posteriormente, en el año 2003, se efectuaron modificaciones menores con el objeto de enfatizar aspectos evaluativos respecto de los sistemas de información, monitoreo, y dimensiones de indicadores disponibles por parte de los programas evaluados; incorporar el análisis de pertinencia de un enfoque de género en los programas; y aclarar algunos puntos en el capítulo de eficiencia y economía, con el fin evitar problemas de comprensión aún existentes. Todos los cambios, en su oportunidad, se tradujeron en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación.

2.4.1.2. Evaluación de Impacto

En el caso de las evaluaciones de impacto, requiriéndose una metodología más rigurosa, ésta ha sido desarrollada y aplicada en cada caso de acuerdo a la naturaleza de los programas y factibilidad de recolectar o registrar la información. A partir de la experiencia del primer año se sistematizó de un modo más completo los elementos centrales de ella, facilitando el trabajo técnico de las instituciones evaluadoras y la función de contraparte del Ministerio de Hacienda. Adicionalmente para el proceso 2003 se introdujeron cambios a los formatos de informe de avance y final para facilitar la elaboración y revisión de éstos.

Adicionalmente, en ambas líneas (EPG e Impacto) se ha continuado enfatizando la elaboración de los indicadores, tanto con el fin de mejorar los sistemas de monitoreo interno en las instituciones como el seguimiento del desempeño desde el Ministerio de Hacienda. Es así como en la

³³ En el caso de la EPG la constitución de los paneles de evaluación evolucionó desde una con participación de evaluadores institucionales -profesionales de los Ministerios de Planificación, Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda- en el año 1997 a otra conformada exclusivamente por consultores externos a partir del año 1998. En el caso de las evaluaciones de impacto se ha pasado desde licitaciones privadas en el año 2002 a licitaciones públicas en el año 2003 (con la excepción de un caso que fue declarado desierto efectuándose a continuación una licitación privada) y en las Evaluaciones Comprehensivas del gasto desde paneles evaluadores a licitaciones públicas.

³⁴ En el proceso presupuestario 2004 no se utilizó el procedimiento señalados en consideración a las menores disponibilidades de recursos fiscales.

³⁵ Ver Guzmán (2001b).

presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos 2004 un 79% de los programas evaluados presentó indicadores de desempeño³⁶.

Finalmente se ha elaborado el documento Notas Técnicas³⁷ que precisa y profundiza algunos tópicos y conceptos en el ámbito de la evaluación de programas (tanto EPG como Impacto), lo que permite uniformar criterios técnicos y definir ciertas convenciones para su aplicación en el desarrollo de las evaluaciones.

2.4.2. Generación de Competencias en Evaluación

Un número importante de consultores ha participado en los paneles de evaluación. Desde la creación de la línea EPG hasta el año 2003 sesenta y ocho (68) panelistas han participado en dos o más procesos de evaluación. Por otra parte, se ha capacitado a 218 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, quienes mayoritariamente han calificado como positiva esta etapa³⁸ y 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.

En relación a las evaluaciones de impacto, incluyendo el proceso 2003, ocho de ellas han sido contratadas con universidades y dos con consultora. En el caso de las evaluaciones Comprehensivas del Gasto, con posterioridad a la conformación de un panel de expertos en el año 2002, en el actual proceso 2003 se encuentran participando una universidad y una consultora. En todos los casos se ha mantenido un fluido y enriquecedor intercambio técnico.

Lo recién señalado es una contribución al desarrollo de un capital humano especializado en programas públicos y evaluación, lo que a su vez hace posible continuar realizando y fortaleciendo esta función pública.

2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones

2.5.1. Calidad de las Recomendaciones

El hecho de disponer de evaluaciones de mejor calidad técnica en los últimos años ha permitido 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 sugeridos. Esto ha permitido realizar mejores análisis y un mejor uso de la información,

³⁶ En el caso de los 57 programas que han sido evaluados a través de la línea EPG y que mantienen su asignación presupuestaria, el 75% cuenta con indicadores de desempeño en el presupuestos. Por su parte, en el caso de los 6 programas que han sido evaluados a través de la línea de evaluación de impacto, el 100% cuenta con indicadores en el presupuesto.

³⁷ Ver página web www.dipres.cl en Control de Gestión, Publicaciones.

³⁸ De acuerdo a la evaluación interna de los procesos de evaluación que efectúa cada año la División de Control de Gestión de la DIPRES, en los procesos 2001, 2002 y 2003 el porcentaje de instituciones responsables de programas evaluados por EPG que califican como muy bueno o bueno el procesos de capacitación en la metodología de evaluación es de 81%, 75% y 91% respectivamente.

tanto en el proceso de asignación de recursos como en el proceso de definición de compromisos institucionales.

Entre los años 2000-2003, de un total de 71 programas evaluados, incluyendo 6 evaluaciones de impacto³⁹, un 25% ha debido realizar un rediseño sustantivo del Programa y/o una reubicación institucional, un 38% ha debido realizar modificaciones importantes en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna y un 26% han debido perfeccionar sus sistemas de información y monitoreo y realizar ajustes menores a otros procesos administrativos. Por otra parte un 11% se ha eliminado en consideración a sus resultados y/o a que sus objetivos ya no responden adecuadamente a las nuevas necesidades.

A continuación se presentan recuadros con las implicancias de los resultados y recomendaciones para los programas evaluados en la línea EPG el año 2003 y en la línea de Evaluaciones de Impacto y evaluación Comprehensiva del Gasto en el año 2002.

³⁹ Debido a la fecha de termino de las evaluaciones de impacto correspondientes al año 2003, se han considerado las evaluaciones de impacto realizadas durante los años 2001 y 2002

Recuadro N° 12
Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Año 2003
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
<p>1.- Ajustes Menores</p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y/o ajustes a procesos administrativos o de gestión interna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Vacaciones Tercera Edad - Fortalecimiento de la Capacidad Fiscalizadora
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna</p> <p>Considera programas evaluados que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización u otros instrumentos metodológicos; el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, el perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados y; el mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Textos Escolares Educación Básica y Media - Préstamos Médicos en Salud - Seguridad y Participación Ciudadana - Asistencia Jurídica. Corporaciones de Asistencia Judicial
<p>3.- Rediseño sustantivo del Programa y/o Reubicación Institucional</p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, estructura organizacional y/o dependencia institucional, de modo que puedan adecuarse a nuevos elementos de diagnóstico y/o garanticen una mayor coherencia e integración entre sus diferentes líneas de acción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Educación de Adultos EFA y ETEA - Programa de Relaciones Familiares. FUNFA - Centros de Atención Integral y Prevención de la Violencia Intrafamiliar - Centros de Información y Difusión Juvenil - Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones. Telecentros Comunitarios
<p>4.- Finalización del Programa</p> <p>Considera programas evaluados que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias o que finalizan su período de ejecución comprometido, y en consideración a sus resultados no se justifica extenderlo por otro período.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fomento a la Inversión Privada - Segmentación Penitenciaria

Recuadro N° 13
Evaluaciones de Impacto (EI). Año 2002
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
<p><i>1. Ajustes Menores.</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisión de algunos aspectos de diseño y ajustes a procesos gestión interna en relación a los incentivos en el sistema de pago.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Proyectos Asociativos de Fomento (PROFOs) - CORFO
<p><i>2. Modificaciones Importantes en el Diseño de 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, o en sus procesos de gestión interna. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización u otros instrumentos metodológicos; el diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, el perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados y; el mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Fondo de Promoción de Exportaciones – ProChile – DIRECON - Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) SUBDERE
<p><i>3. Rediseño Sustantivo del Programa y/o Reubicación Institucional.</i></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, estructura organizacional, de modo que puedan garantizar una mayor coherencia entre población objetivo del programa y las actividades desarrolladas a través de cada uno de los componentes o líneas de acción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Fomento a la Pequeña y Mediana Minería de ENAMI

Recuadro N° 14
Evaluación Comprehensiva del Gasto. Año 2002
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Instituciones
<p>1.- Ajustes de Grado Menor e Intermedio</p> <p>Considera Instituciones que requieren de ajustes de grado menor o intermedio, tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento y de la medición de sus resultados.</p>	<p>FIA INIA</p>
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño o Gestión Interna</p> <p>Considera Instituciones que requieren incorporar modificaciones importantes, ya sea en el diseño (consistencia en sus definiciones estratégicas, revisión de la definición de productos estratégicos y usuarios, revisión de posibles duplicidades y revisión de estructura organizacional (excesiva departamentalización)) o en su gestión interna (revisión de procesos claves tales como asignación y transferencia de recursos, incentivos y relación con agentes ejecutores, rendición de cuentas y diseño e implementación de sistemas de información que permitan el seguimiento y monitoreo de sus resultados).</p>	<p>Subsecretaría de Agricultura SAG CNR CONAF ODEPA</p>
<p>3.- Rediseño Sustantivo en el Diseño o Gestión Institucional (funcional o estructural)</p> <p>Considera Instituciones que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas, tanto en el diseño (revisión de misión, objetivos, productos estratégicos, criterios de focalización y posibles duplicidades), como en sus procesos de gestión interna (transferencia de recursos vía convenios, modalidades de pago a consultoras y empresas, incentivos y relación con agentes ejecutores, revisión o implementación de mecanismos que permitan evaluar sus resultados), así como la revisión de su estructura y dependencia organizacional.</p>	<p>INDAP</p>

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 en la línea EPG efectuadas en el año se han analizado en reuniones con el Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el mismo año en que se efectúan, en forma previa a la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Participan en estas reuniones profesionales de la Divisiones de Control de Gestión y Sectores Presupuestarios de la institución.

En el caso de las Evaluaciones de Impacto y Evaluaciones Comprehensiva del Gasto los resultados se incorporan en el proceso presupuestario inmediato a su finalización siguiendo el mismo proceso.

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). De este modo el uso de la información de las evaluaciones ha contribuido a los objetivos del sistema presupuestario de eficiencia en la asignación y eficiencia operacional.

Finalmente, en el año 2003 los resultados de las evaluaciones también fueron presentados y analizados en la Comisión Mixta de Presupuestos⁴⁰ del Congreso, durante el mes de agosto previo a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Lo anterior independientemente de que, como se señalara anteriormente, a partir del año 2000 la información forma parte de reportes anexos que acompañan al Proyecto de Ley de Presupuestos.

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

A partir del año 2000, las recomendaciones surgidas en las evaluaciones han sido analizadas por profesionales responsables de los programas evaluados y profesionales del Ministerio de Hacienda. Este proceso ha finalizado con compromisos entre cada institución y este Ministerio con relación a la incorporación de modificaciones en los programas, los que señalan la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos. El mismo procedimiento se ha aplicado para la evaluación Comprehensiva del Gasto efectuada en el año 2002.

Este trabajo constituye la base de un proceso de seguimiento más riguroso, pertinente y regular, que ha permitido monitorear la incorporación de las medidas acordadas. En los años 2001 y 2003 la información resultante del seguimiento ha pasado a formar parte de un modo más preciso en el proceso de trabajo del Ministerio de Hacienda durante el ciclo presupuestario. A contar del año 2002 el seguimiento se realiza a través de un formulario web lo que facilita la interacción con las instituciones.

Los resultados del seguimiento de compromisos de programas evaluados en años anteriores (años 1999 al 2002)⁴¹ muestran que sobre un universo de 68 programas las instituciones respectivas han cumplido completamente el 55% de los compromisos establecidos, en forma parcial un 30% de ellos, mientras que un 14% no se han cumplido en el período establecido⁴².

Adicionalmente, el requisito incorporado en el año 2001 de elaboración en etapas iniciales del procesos de evaluación de los marcos lógicos incluyendo indicadores de desempeño relevantes a

⁴⁰ Comisión de presupuestos de carácter permanente creada a través de la ley N°19.875 publicado el 28/05/2003

⁴¹ La información del seguimiento de los programas evaluados antes del año 1999 no permite este tipo de análisis.

⁴² Corresponde a los compromisos con plazos hasta el 30 de junio de 2003 de las evaluaciones efectuadas en la línea EPG e impacto.

los objetivos de los programas, junto con las exigencias cada vez mayores respecto de la calidad de éstos, se ha reflejado en sucesivos aumentos de calidad en la presentación de indicadores en el presupuesto. En efecto, a través de indicadores de desempeño presentados en el presupuesto 2003, una vez finalizado éste año, será posible hacer seguimiento a la mayoría de los programas evaluados en al menos alguna de las dimensiones del desempeño. Por otra parte, en el proceso presupuestario 2004 se ha consolidado un trabajo sistemático y proactivo con las instituciones en esta materia, lográndose un significativo avance en la calidad y cantidad de indicadores presentados respecto del año 2003. De este modo se dispondrá de valiosa información de desempeño para la totalidad de los programas para contribuir al análisis y toma de decisiones.

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

3.1. Consolidar el Seguimiento del Desempeño de los Programas Evaluados y Mejorar el uso de la información en las Instituciones

Se continuará perfeccionando 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. Esto permitirá, conjuntamente con el seguimiento de los compromisos institucionales, y también con posterioridad a éste, un monitoreo y seguimiento permanente, tanto en la propia institución como en el Ministerio de Hacienda. En este último caso en aspectos más agregados del desempeño y centrado en resultados intermedios y finales.

Paralelamente se continuará fomentando el uso de la información de las evaluaciones y del seguimiento en los procesos internos de las instituciones, tanto de gestión como de preparación de propuestas presupuestarias.

3.2. Perfeccionar el Sistema de Información de los Programas Evaluados

Se continuará perfeccionando el sistema de información de los programas evaluados, con el objeto de disponer de un banco de información de fácil acceso, que facilite el uso tanto de los resultados de las evaluaciones como de sus efectos, compromisos institucionales y seguimiento.

3.3. Consolidar la Integración a la Discusión Legislativa

Se continuará informando los resultados de las evaluaciones al Congreso Nacional, tanto en la Comisión Permanente de Presupuesto creado en el año 2003 como en la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

3.4. Apoyar el Análisis y Toma de Decisiones en Política Públicas

Adicionalmente a la integración de los resultados de las evaluaciones y del seguimiento de compromisos institucionales en el análisis de asignación de recursos a programas específicos, sobre la base de la información acumulada, es posible contribuir al análisis y toma de decisiones de políticas públicas realizando análisis temáticos más agregados, a nivel sectorial o intersectorial.

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

1. Puesta en Marcha y Desarrollo⁴³

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, facilitando así la disminución del carácter inercial del presupuesto, en la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este fue utilizado en la elaboración de los presupuestos 2001 al 2003.

La elaboración del presupuesto 2004 no utilizó el Fondo Concursable. Lo anterior en consideración a las menores disponibilidades de recursos fiscales que no permitieron la incorporación de nuevas iniciativas ni ampliaciones de coberturas significativas de programas existentes. La elaboración del presupuesto en este año se centró en asignar los recursos en aquellos programas existentes analizando la pertinencia relativa de ellos en base a información disponible de carácter financiero y de desempeño, en el marco de las metas de política ya establecidas.

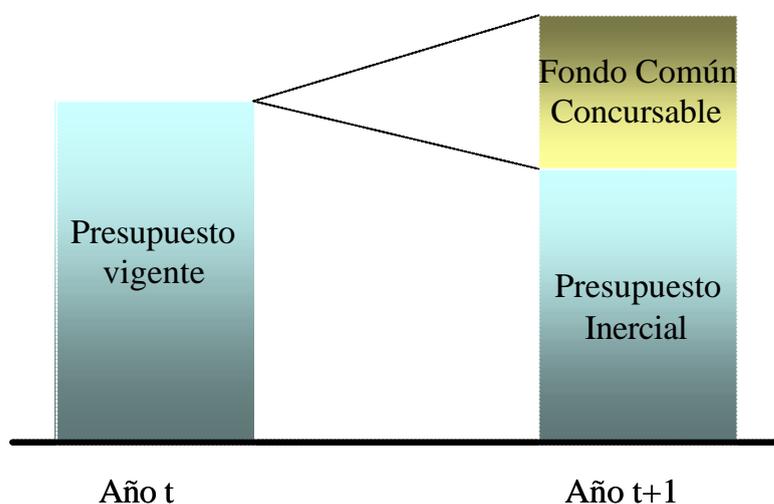
No obstante lo anterior, teniendo presente los avances logrados en la aplicación del Fondo Concursable a lo largo de los tres últimos años y al hecho que el procedimiento continua siendo parte del proceso presupuestario para administrar incrementos significativos de gasto no inercial, a continuación se presentan sus características centrales.

Primero, los Ministerios deben iniciar 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 Concursable todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, no incorporados en este marco (ver figura No5).

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 de marco lógico que utiliza la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y son la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.

⁴³Información adicional referida a marco institucional, actores y funciones; seguimiento; integración al ciclo presupuestario; y diseño operativo ver Guzmán (2003).

Figura No 5
Fondo Concurable



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 debe presentar sus programas en una Ficha de Presentación de Programas, la que en este caso forman parte de los formularios para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de los Organismos del Sector Público⁴⁴. Los aspectos centrales contenidos en la Ficha de Presentación son los siguientes:

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

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Resultados

En los años de funcionamiento del Fondo se obtuvo, por parte de las instituciones, un creciente cumplimiento de los requisitos exigidos. La operación del Fondo a través de su formato estándar de presentación y procedimientos facilitó 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

⁴⁴ Formulario E en el proceso de formulación del presupuesto para el año 2003, del Ministerio de Hacienda.

mejoró la calidad del gasto no inercial permitiendo que los recursos incrementales se asignaran considerando las mejores iniciativas nuevas y las ampliaciones de los mejores programas existentes.

En todos los años sobre el 50% de los recursos fueron asignados a funciones sociales. Por otra parte el número de iniciativas nuevas pasó desde 61% respecto del total en el año 2001 a un 27% en el año 2003. La mayor participación de iniciativas nuevas respecto de ampliaciones de programas existentes en el 2001 y la disminución en el 2003 se explica porque el primero corresponde al primer presupuesto de un nuevo Gobierno cuyas líneas programáticas estaban siendo incorporadas a través de nuevas iniciativas.

Por otra parte, independientemente que el procedimiento no fue aplicado en el presupuesto 2004, las actividades de capacitación realizadas por MIDEPLAN en el marco operativo definido para el Fondo Concursable⁴⁵ han constituido un proceso de entrenamiento para las instituciones, útil para mejorar la gestión interna de programas existentes.

⁴⁵ Ver Guzmán (2003)

V. Programa de Mejoramiento de la Gestión

1. Puesta en Marcha y Desarrollo del Programa

1.1 Objetivos y Requisitos

En el año 1998, con la implementación de la ley N°19.553⁴⁶ se inició el desarrollo de 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 los funcionarios.

La citada ley establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual, dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo, en el año siguiente, a un incremento de sus remuneraciones. Este incremento será de un 3% siempre que la institución en la que se desempeñe haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y de un 1.5% si dicho cumplimiento fuere igual o superior a 75% e inferior a 90%.

La aplicación del programa durante los primeros años se efectuó comprometiendo objetivos de gestión expresados en indicadores. Un importante porcentaje de estos se refería a actividades rutinarias de las instituciones, centrados en procesos y con metas poco exigentes. Esto, adicionalmente derivaba en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de sus metas, provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario.

Los resultados anteriores se explican, entre otras razones, por un desigual nivel de gestión por parte de las instituciones y un trabajo técnico insuficiente, en términos de proposición y verificación de cumplimiento de compromisos.

Luego de transcurridos tres años de aplicación, sobre la base de los elementos recién señalados y recogiendo la experiencia ganada, se incorporaron modificaciones en la elaboración y aplicación de los PMG con el objeto de contribuir, a partir del año 2001, al desarrollo de áreas estratégicas para la gestión pública.

Las modificaciones introducidas centran su atención en el adecuado funcionamiento de áreas y sistemas que garanticen una mejor gestión global de las instituciones. Los principios que orientan las modificaciones introducidas son los siguientes:

Pertinente: Las áreas de mejoramiento que conforman el PMG deben responder a las prioridades en el ámbito del mejoramiento de la gestión.

Simple y comprensible: Considerando que el ámbito de aplicación de los PMG es el conjunto de servicios públicos, las áreas y objetivos de gestión que lo conforman deben ser acotados, incluyendo un número posible de administrar por las instituciones involucradas en las diferentes

⁴⁶Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N°475 de mayo de 1998.

etapas del proceso. Adicionalmente, las áreas y objetivos deben ser comprendidos adecuadamente por los servicios.

Exigente y comparable: Los objetivos comprometidos en el PMG deben garantizar el desarrollo y mejoramiento de las áreas que lo conforman. De igual modo, las áreas y objetivos deben ser comparables entre los servicios, de modo que la evaluación de cumplimiento y entrega del beneficio sea justa.

Participativo: La definición de los objetivos y su prioridad debe incorporar a los funcionarios, a través de los equipos de trabajo y coordinaciones que correspondan. Debe informarse al conjunto de la institución, así como también debe informarse de los resultados de su seguimiento y cumplimiento final.

Flexible: El proceso de formulación del PMG debe considerar las excepciones necesarias, atendiendo a diferencias en las funciones de los servicios.

Verificable: El cumplimiento de los objetivos de gestión debe ser verificado a través de medios específicos, disponibles para quienes realicen este proceso.

1.2. Focos del Programa y Elementos Metodológicos

1.2.1 Focos o áreas de Mejoramiento

La elaboración de los Programas de Mejoramiento de la Gestión por parte de los Servicios se enmarca en un conjunto de áreas de mejoramiento de la gestión comunes para todas las instituciones del sector público denominado Programa Marco.

En particular, cada área del Programa Marco esta conformada por sistemas que emanan de las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del Sector Público. Su primera versión, correspondiente al año 2001 (ver Anexo I), incluyó iniciativas ya iniciadas con anterioridad al año 2000, y que sin embargo presentaban un desarrollo insuficiente y disímil entre las instituciones. Prueba de lo anterior es el hecho que todos los sistemas contaban con antecedentes previos, algunos de ellos estableciendo normas o procesos técnicos para su desarrollo, tales como; leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos, guías metodológicas, etc.

Para cada uno de los sistemas de gestión incluidos en el Programa Marco, éste incluye también una definición de etapas de desarrollo o estados de avance posible. Cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre plenamente implementado según características y requisitos básicos⁴⁷.

Reconociendo el desigual nivel en materia de gestión en las instituciones el Programa Marco incorpora entre 4 y 6 etapas de desarrollo secuencial. Ellas consideran un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema desde lo más básico, incorporando en cada etapa procesos que le dan

⁴⁷ Ver WWW.dipres.Control de Gestión/Programa de Mejoramiento de Gestión/Formulación 2004

unidad técnica. La definición de etapas a su vez garantiza avances graduales, con la flexibilidad de poder cumplir con el objetivo o meta del sistema en un período menor que el número de ellas.

Para cada etapa de desarrollo de los sistemas se han definido requisitos técnicos, de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias, conformando así un modelo de acreditación. Este tiene por objeto garantizar el efectivo desarrollo de cada etapa y garantizar al mismo tiempo las condiciones para el desarrollo de la próxima etapa que se comprometa, velando así por un desarrollo sostenido de los sistemas de gestión incorporados.

Los PMG deben adaptarse a definiciones de políticas y a nuevos desarrollos técnicos y tecnológicos. Es por esto que el concepto de Programa Marco contempla la introducción de nuevas áreas o sistemas y la introducción de nuevos estándares para los sistemas actualmente existentes. A continuación se presenta el Programa Marco 2004, el que comprende un total de 5 áreas y 11 sistemas.

Cuadro N°10
Programa de Mejoramiento de la Gestión 2004
Áreas, Sistemas y Objetivos por Área

Áreas	Sistemas	N° Total de Etapas	Objetivos
RECURSOS HUMANOS	Capacitación	4	Mejorar, desarrollar y potenciar las principales materias relacionadas con la función de Recursos Humanos: Capacitación, Ambientes Laborales y Mecanismos de Evaluación de Desempeño
	Higiene – Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	4	
	Evaluación de Desempeño	4	
CALIDAD DE ATENCION A USUARIOS	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS)	6	Mejorar y simplificar los servicios e información ofrecidos por el Estado a los Ciudadanos, disponiendo de sistemas integrados de información y recepción de reclamos haciendo uso de tecnologías de información
	Gobierno Electrónico	4	
PLANIFICACIÓN / CONTROL / GESTION TERRITORIAL INTEGRADA	Planificación / Control de Gestión	6	Disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y cuenta pública de los resultados, a través de la implementación de sistemas de información de gestión, y mecanismos regulares de control y auditoría considerando, cuando corresponda, la perspectiva territorial
	Auditoría Interna	4	
	Gestión Territorial Integrada	4	
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	6	Fortalecer la administración financiera de los servicios públicos, a través de incorporar mejoras en los procesos y utilizar tecnologías de información para mejorar el acceso y oportunidad a mayor y mejor información.
	Administración Financiero-Contable	6	
ENFOQUE DE GÉNERO	Enfoque de Género	4	Incorporar en los productos que entrega la institución una perspectiva o enfoque de género.

1.2.2 Consideraciones Metodológicas para la Formulación de los PMG.

El PMG de cada Servicio consiste en la identificación de la etapa de desarrollo que éste se propone alcanzar en cada una de las áreas contempladas en el Programa Marco, sobre la base de las etapas o estados de avance tipificados en el mismo Programa.

De este modo, cada Servicio debe identificar anualmente, para cada área y sistema definido, en qué etapa se encuentra, y de acuerdo a esto, debe “proponer” como “objetivo de gestión” aquella etapa que alcanzará a fines del año siguiente. De esta forma los Servicios avanzan gradualmente, de acuerdo a sus condiciones base⁴⁸, pero considerando la etapa final o meta (ver Anexo N°II).

La institución debe definir las prioridades de los objetivos y sus correspondientes ponderadores, los que sumados deben alcanzar el 100%. No obstante, el Programa Marco puede definir que algún(os) sistema(s) se consideren de alta prioridad así como también puede definir un nivel mínimo a través de la ponderación de los sistemas.

De esta forma, “los objetivos de gestión” y sus prioridades conforman la propuesta de PMG de cada Servicio, la que una vez aprobada se formaliza en un Decreto firmado por el Ministro del ramo, Ministro de Hacienda, Ministro de la Secretaría General de la Presidencia y Ministro del Interior. Por otra parte, el cumplimiento de cada objetivo de gestión implica el cumplimiento global de la etapa comprometida⁴⁹.

Los “objetivos de gestión” o etapas deben ser compatibles con los recursos. Por tanto, la propuesta de PMG es presentada conjuntamente con el presupuesto del año respectivo

No obstante que el Programa Marco se aplica a todos los Servicios, el proceso de formulación del PMG considera las siguientes situaciones especiales:

- a) Algunas de las áreas, sistemas pudieran no ser aplicables a todos los Servicios de acuerdo a su misión o funciones.
- b) Debido a características particulares del Servicio, el cumplimiento de la etapa que se compromete en el “objetivo de gestión” pudiera concretarse de un modo ligeramente distinto de lo señalado en el Programa Marco, no alterando la esencia de la etapa.

Tales situaciones deben ser informadas y debidamente justificadas en la propuesta de PMG, con el objeto de analizarlas, y una vez aprobado el programa del Servicio dichos antecedentes pasan a formar parte de él.

⁴⁸ Cabe señalar que el primer año considero la identificación de las condiciones iniciales o líneas base de los sistemas en cada institución. Para los años sucesivos la situación comprometida en el año anterior constituye su nivel base, excepto en el caso de sistemas nuevos en los que considera la identificación de las condiciones iniciales o línea base.

⁴⁹ Habiéndose definido etapas de desarrollo en cada sistema, no se reconocen cumplimientos parciales al interior de cada una de ellas. Esto, en la práctica, daría lugar a múltiples etapas rompiendo el sentido de acreditación que significa el cumplimiento de aquellas definidas. Adicionalmente aumentaría significativamente la complejidad administrativa del Programa por el fraccionamiento de que sería objeto cada etapa definida.

1.3. Marco Institucional Actores y Funciones.

1.3.1 Marco Institucional

La Ley N°19.553 creó los PMG estableciendo sus objetivos, lineamientos generales y cobertura institucional. Respecto de esto último, el ámbito de aplicación de los PMG alcanza a 88 Servicios no desconcentrados y 89 desconcentrado o descentralizados⁵⁰. Junto a lo anterior se agregan 7 servicios adscritos al PMG pero cuyo mecanismo de incentivo institucional se rigen por otros cuerpos legales.

1.3.2 Actores y Funciones

a) Instituciones. Las instituciones tienen la responsabilidad de formular sus PMG y desarrollar todas las actividades definidas en las etapas comprometidas. Su responsabilidad en la formulación consiste en identificar anualmente, para cada área y sistema definido, la etapa que se proponen alcanzar a fines del año siguiente. Con el objeto de facilitar la coordinación de este trabajo tanto interna como externa a la institución se han designado Coordinadores de PMG a nivel de cada Servicio.

Compatible con lo anterior, el programa establece que el Jefe Superior de cada Servicio debe implementar un proceso participativo de formulación del PMG, informando la propuesta a los funcionarios de los distintos niveles de la organización, así como también informando del cumplimiento de los objetivos comprometidos. En particular, el Reglamento de la ley define que el Jefe de Servicio debe establecer instancias de trabajo de carácter informativo y consultivo con las asociaciones de funcionarios, con el objeto de recoger sus sugerencias y comentarios, tanto en su formulación como evaluación.

b) Comité de Ministros. Este tiene por objeto velar por la coherencia, calidad técnica y nivel de exigencia de los objetivos de gestión acordados. Está integrado por los Ministerios del Interior, Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda.

De acuerdo a esta definición, el Comité de Ministros aprueba el Programa Marco y resuelve y aprueba la formulación de los PMG de cada Servicio y su cumplimiento, los que se presentan a través de la Dirección de Presupuestos una vez que éstos han sido revisados por esta institución, según los criterios técnicos establecidos, y las instituciones han incorporado las observaciones efectuadas.

c) Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, integrante del Comité, tiene la responsabilidad del desarrollo técnico y operativo del Programa y la coordinación de todas las actividades que este demande.

d) Red de Expertos. El Programa cuenta con una red de expertos formada por profesionales de instituciones del sector público vinculados con los sistemas incorporados o directamente responsables de ellos. El rol de esta red es apoyar técnicamente a la Dirección de Presupuestos en

⁵⁰En el año 2003 se incorporaron el Consejo de Defensa del Estado y la nueva institución "Servicio del Adulto Mayor"

aspectos de diseño y formulación de los PMG de las instituciones. Asimismo, son los encargados de la certificación del cumplimiento de requisitos técnicos de los “objetivos de gestión” de los sistemas de su responsabilidad.

e) Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Este Consejo, a través de los Auditores Ministeriales y de los Servicios, cumple un importante rol en la etapa de verificación. En particular la función de los auditores internos de cada Servicio es verificar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en el PMG, proceso que se efectúa sobre la base de los medios de verificación definidos⁵¹.

1.4. Seguimiento y Evaluación

Con el objeto de mejorar la etapa de evaluación de cumplimiento de los PMG y cumplir así con el objetivo de que los compromisos sean verificables, a partir del año 2001 el programa cuenta con los siguientes instrumentos y procedimientos:

(a) Definición de los medios de verificación del cumplimiento para cada etapa tipificada, en cada uno de los sistemas incorporados en el Programa Marco. Esta definición está documentada y se informa a cada institución.

(b) Verificación del cumplimiento de los PMG como Objetivo de Auditoría Gubernamental de acuerdo a definición del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno⁵². Este proceso se incorpora en el Programa Anual de cada unidad de auditoría institucional.

Como ya se señaló la función de los auditores internos de cada Servicio es verificar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en el PMG, proceso que se efectúa sobre la base de los medios de verificación definidos.

En el caso del sistema de “Auditoría Interna” incorporado en el PMG, con el objeto de mantener el requisito de independencia en el proceso de verificación, el Consejo de Auditoría ha definido que la verificación de cumplimiento de los compromisos establecidos en cada Servicio la efectúen los Auditores Ministeriales. De igual modo, para el caso de las Subsecretarías en que estos últimos son los responsables del sistema de “Auditoría Interna” de ese Servicio, se ha definido que sean auditados por el propio Consejo.

(c) Se ha integrado en el proceso de evaluación de cumplimiento de los objetivos de gestión el uso de sistemas de información existentes⁵³.

⁵¹Estos incluyen las certificaciones del cumplimiento de requisitos técnicos otorgada por participantes de la red de expertos.

⁵²Los Objetivos de Auditoría Gubernamental corresponden a objetivos transversales al conjunto de instituciones públicas determinados por instrucciones del Presidente de la República.

⁵³Estos sistemas de información forman parte del funcionamiento normal en las instituciones en que estos radican: Sistema de Información Pública de Capacitación (SISPUBLI-Ministerio del Trabajo), Sistema de Información de Compras Gubernamentales-Compras Chile (Ministerio de Hacienda), Sistemas de Administración Presupuestaria (SIAP- Ministerio de Hacienda).

Las tres acciones señaladas permiten una mejor evaluación del cumplimiento de los compromisos, haciendo más justo y creíble el instrumento de gestión.

1.5. Integración al Ciclo Presupuestario y Vinculación con Otros Instrumentos para Mejorar la Transparencia y los Procedimientos para la Discusión Presupuestaria.

Los PMG deben ser consistentes con los recursos financieros asignados en el presupuesto de cada institución. Con este fin, cada año, la presentación de la propuesta de PMG por parte de cada institución se efectúa conjuntamente con la presentación al Ministerio de Hacienda de su propuesta de presupuesto, y finaliza con la fijación definitiva de objetivos en el mes de octubre, con posterioridad al envío del proyecto de ley de presupuestos al Congreso Nacional.

A partir del proceso 2001 se instruye que la definición de objetivos debe ser consistente con el presupuesto marco que se informa a las instituciones para iniciar la elaboración de su propuesta presupuestaria.

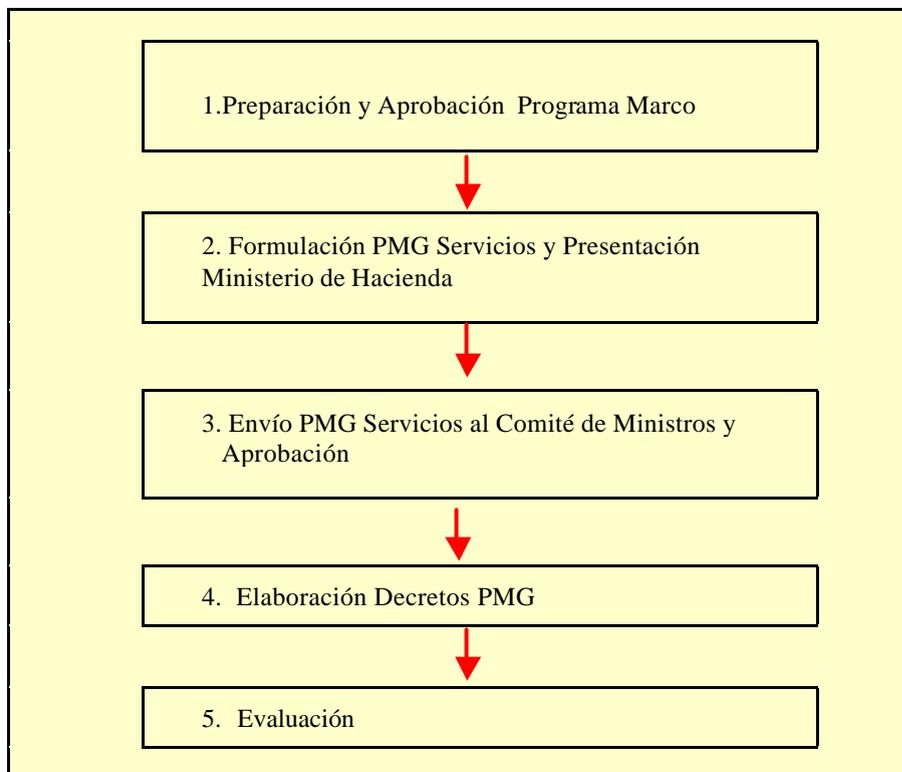
Por otra parte, la información de cumplimiento anual de los PMG constituye información que es utilizada en el ciclo presupuestario, en la etapa de Evaluación Interna (ver Recuadro No5). Entre los antecedentes que se analizan se encuentran el cumplimiento efectivo de los objetivos de gestión comprometidos en el año anterior y las etapas comprometidas para el año en curso.

Adicionalmente, los PMG a través del desarrollo de los sistemas de Planificación y Control, Administración Financiero-Contable y Enfoque de Género, buscan mejorar la información estratégica, financiera y de resultados de los productos y servicios, para su uso en la formulación y presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

1.6 Diseño Operativo

El diseño operativo comprende cinco etapas las que se presentan en Recuadro N°15 y se describen a continuación.

Recuadro N°15
Diseño Operativo. Programa de Mejoramiento de Gestión



i) Preparación y Aprobación Programa Marco. La preparación se inicia con una propuesta de áreas estratégicas, sistemas y/o nuevas etapas de desarrollo para los sistemas existentes elaborada por el Ministerio de Hacienda, con el apoyo de la Red Expertos. Dicha propuesta se presenta al Comité de Ministros de los PMG para su análisis y aprobación.

Una vez aprobado el Programa Marco para el año siguiente éste se informa a todos los Servicios. Para esto se envían instrucciones específicas, las que son parte del proceso de formulación del presupuesto.

ii) Formulación PMG Servicios y presentación Ministerio de Hacienda. Una vez que el PMG es presentado al Ministerio de Hacienda éste es revisado, en conjunto con la Red de Expertos. Las observaciones son enviadas a las instituciones para su incorporación a la propuesta de PMG que se debe presentar al Comité de Ministros.

iii) Envío PMG Servicios al Comité de Ministros y Aprobación. Esta etapa corresponde al envío formal de los PMG de los Servicios al Comité de Ministros para su aprobación. En esta etapa, el Comité de Ministros analiza cada propuesta y aprueba o rechaza la formulación de compromisos por parte de los Servicios. En este último caso los Servicios deben incorporar las observaciones que señale el Comité.

iv) Elaboración de Decretos. Una vez aprobado el PMG por el Comité de Ministros, los Servicios inician la elaboración de un decreto que fija el detalle de los compromisos asumidos. Dicho decreto es expedido por el Ministro del ramo y ratificado además por los Ministros miembros del Comité.

v) Evaluación. Se efectúa sobre la base de lo informado por el Servicio en el Informe de Cumplimiento del PMG. Dicho informe detalla el cumplimiento de cada uno de los objetivos de gestión comprometidos por la institución. Adicionalmente, dicho informe de cumplimiento es certificado por la Red de Expertos del PMG y auditado por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

2.1 Sistemática de la Experiencia

Con el proceso correspondiente al año 2004 el diseño actual del instrumento PMG se aplica por cuarto año consecutivo. A lo largo de este período se han generado los aprendizajes básicos en las instituciones, tanto respecto de la formulación como desarrollo. Además, la experiencia de cada aplicación ha permitido perfeccionar los procesos de trabajo e instrumentos de apoyo a las instituciones, en el marco de las funciones del Comité de Ministros, la Red de Expertos y la Dirección de Presupuestos.

2.2 Efectividad

2.2.1. Proceso de Formulación 2003⁵⁴

El rediseño de los PMG ha significado un cambio significativo en su proceso de formulación, evaluándose positivamente en términos de la pertinencia de sus contenidos.

Los procesos de formulación correspondientes a los años 2001-2004 han sido acompañados por acciones de difusión y apoyo técnico, las que se han centrado en cuatro instrumentos o procesos operativos que se han diseñado como parte del Programa.

(a) Un conjunto relevante de información disponible, en un espacio interactivo de preguntas frecuentes y en un espacio transaccional vía web.

(b) La creación de una red interinstitucional de expertos en los diferentes sistemas, la que en un trabajo articulado con la Dirección de Presupuestos ha permitido una definición precisa del Programa Marco, así como también ha permitido responder debidamente las dudas de las instituciones.

c) Una metodología de apoyo y asistencia técnica en proceso a las instituciones, lo que a través de una relación directa y más particularizada de la Dirección de Presupuestos con las instituciones,

⁵⁴ Debido a que el proceso de formulación 2004 finaliza el 31 de diciembre, no fue posible incorporar la información en el análisis de cada uno de los aspectos aquí desarrollados.

ha permitido ahondar en aspectos más específicos y concretos, tanto en lo conceptual como operativo en relación con la elaboración de las propuestas y alcances de su implementación.

d) Instrumentos de formulación de PMG automatizados, disponibles en la página web de la Dirección de Presupuestos, permitiendo simplificar el proceso y reducir el volumen de documentos utilizados⁵⁵.

La existencia de estos cuatro instrumentos y procesos han facilitado la formulación, pudiéndose resolver razonablemente las dificultades surgidas.

No obstante lo anterior los procesos de formulación de PMG, incluido el del año 2003, ha sido más difícil en las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales. Las mayores dificultades enfrentadas tienen su explicación en (i) la mayor complejidad de las estructuras institucionales y de los procedimientos internos de algunos sistemas en dichas instituciones y (ii) las mayores dificultades de coordinación del nivel central con el nivel local. Lo anterior ha requerido el identificar e incorporar las adaptaciones necesarias en el desarrollo de los sistemas respecto de lo tipificado en el Programa Marco, así como también mantener el nivel de compromisos en un sistema en la formulación 2003.

Al igual que en años anteriores las exclusiones de compromisos en algunos sistemas por parte de las instituciones han sido minoritarias. Para el año 2003 los sistemas comprometidos alcanzan un promedio de 86%, siendo un 95% y 77% en los Servicios no desconcentrados y desconcentrados o descentralizados respectivamente. (Ver cuadros N°11,12 y 13). Esto muestra que los sistemas que conforman el Programa Marco son mayoritariamente aplicables al conjunto de instituciones públicas, lo que permite alinear sus desarrollos en áreas consideradas claves en la gestión y necesarias para implementar procesos de modernización y reforma más profundos.

⁵⁵ A partir de la formulación correspondiente al año 2002.

Cuadro N°11
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003
Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema

Sistemas	Año 2003	
	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Sistema	Nº servicios excluidos
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	85%	26
Simplificación de Trámites	80%	35
Planificación / Control de Gestión	99%	1
Auditoría Interna	63%	64
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%	51
Administración Financiero-Contable	64%	63
Enfoque de Género	95%	9
Porcentaje Promedio año 2003	86%	
Porcentaje Promedio año 2002	80%	
Porcentaje Promedio año 2001	79%	

Cuadro N°12
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003
Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema
Servicios Públicos No Desconcentrados⁵⁶

Sistemas	Año 2003	
	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Sistema	Nº servicios excluidos
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	85%	13
Simplificación de Trámites	72%	24
Planificación / Control de Gestión	99%	1
Auditoría Interna	99%	1
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	99%	1
Administración Financiero-Contable	100%	0
Enfoque de Género	89%	9
Porcentaje Promedio año 2003	95%	
Porcentaje Promedio año 2002	91%	
Porcentaje Promedio año 2001	91%	

⁵⁶ Incluye 86 servicios públicos no desconcentrados. Los servicios no desconcentrados no consideran Gobernaciones, Intendencias, Gobiernos Regionales y SERVIU Regionales.

Recuadro N°16
Exclusiones Servicios No desconcentrados

Las exclusiones en el caso del sistema Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias corresponden a instituciones que no atienden directamente a usuarios finales.

Las exclusiones en el caso del sistema Simplificación de Trámites corresponden a instituciones que no realizan trámites directos con usuarios finales.

En el sistema de Planificación y Control de Gestión se excluye la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones debido al carácter reservado de su gestión.

En el caso del sistema de Auditoría Interna se excluye nuevamente la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones debido al carácter reservado de su gestión y según se establece en la ley que lo regula.

Respecto del sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público el servicio excluido es el Consejo Nacional de Televisión el que está facultado legalmente para no acogerse a las normas del sistema.

Finalmente, en el caso de Enfoque de Género las exclusiones ocurren cuando el servicio no cuenta con productos relevantes en los que sea aplicable el enfoque de género.

Cuadro N°13
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003
Servicios con Objetivos de Gestión Comprometidos por Sistema
Servicios Públicos Desconcentrados

Sistemas	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Objetivos	N° servicios excluidos
<i>Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU)</i>		
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	100%	0
Simplificación de Trámites	100%	0
Planificación / Control de Gestión	100%	0
Auditoría Interna	100%	0
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	100%	0
Administración Financiero – Contable	100%	0
Enfoque de Género	100%	0
<i>Gobiernos Regionales</i>		
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0%	13
Simplificación de Trámites	0%	13
Planificación / Control de Gestión	100%	0
Auditoría Interna	100%	0
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	100%	0
Administración Financiero – Contable	100%	0
Enfoque de Género	100%	0

Sistemas	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Objetivos	Nº servicios excluidos
<i>Gobernaciones e Intendencias</i>		
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	100%	0
Simplificación de Trámites	100%	0
Planificación / Control de Gestión	100%	0
Auditoría Interna	0%	63
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	21%	50
Administración Financiero – Contable	0%	63
Enfoque de Género	100%	0
Porcentaje Promedio⁵⁷ año 2003	77%	
Porcentaje Promedio año 2002	70%	
Porcentaje Promedio año 2001	67%	

Recuadro N°17 **Exclusiones Servicios Desconcentrados**

En el sistema de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias se excluyen los Gobiernos Regionales debido a que no atienden usuarios finales directamente.

En el sistema Simplificación de Trámites se excluyen los Gobiernos Regionales ya que no realizan trámites directos con usuarios finales.

En Auditoría Interna las Intendencia y Gobernaciones se eximen debido a que la Unidad de Auditoría Interna de la Subsecretaría del Interior es responsable de esta función.

En el sistema de Compras y Contrataciones del sector público se excluyen las gobernaciones, debido al bajo nivel tecnológico y de compras.

Respecto del sistema Administración Financiero-Contable, se eximen las intendencias y gobernaciones debido a que la información es centralizada en el Servicio de Gobierno Interior y enviada por éste a la Dirección de Presupuestos y la Contraloría General de la República.

Cabe destacar que instituciones que se rigen por leyes distintas en materia de fijación de objetivos de gestión asociados a incentivos de carácter colectivo han solicitado acogerse a este sistema en todo o parte de él. Desde el año 2001 a la fecha se han incorporado la Central Nacional de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Servicio

⁵⁷El Universo sobre el que se calcula los porcentajes de servicios que comprometieron sistemas en el año 2003 son 89 servicios, igual número que el considerado en el año 2001 y 2002. El promedio sólo se ve afectado por la finalización del sistema de Desconcentración en el año 2002

de Salud del Ambiente, la Subsecretaría de Salud, la Superintendencia de Servicios Sanitarios y la Comisión Chilena de Energía Nuclear⁵⁸.

2.2.2. Principales Resultados.

2.2.2.1. Cumplimiento de Objetivos PMG 2002

La evaluación de los PMG 2002 arrojó como resultado que el 79% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos recibiendo una asignación equivalente al 3% de sus remuneraciones. Por otra parte, un 17 % alcanzó entre un 75% y 89% casos en que la asignación correspondiente es un 1,5%. (ver cuadro N° 14). Importante es señalar que este sistema no es un sistema relativo sino que retribuye a todos quienes cumplen los objetivos comprometidos en los rangos definido. Las instituciones que obtuvieron los más bajos resultados (< 75%) corresponden principalmente a instituciones desconcentradas o descentralizadas tales como Gobernaciones, Intendencias y Gobiernos Regionales. (ver cuadro N° 15).

Cuadro N° 14
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002
Resumen General de Cumplimiento

Porcentaje de Asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de Cumplimiento	Instituciones		Dotación del Personal	
		N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
3,0%	90% - 100%	139	79%	57.316	93,9%
1,5%	75% - 89%	28	17%	3.505	5,8%
0%	< 75%	8	4%	178	0,3%
Total		175	100%	60.999	100,00%

Fuente: Información de Dotación, Subdirección de Racionalización Pública de la Dirección de Presupuesto, Informe de Personal del Sector Público 1999

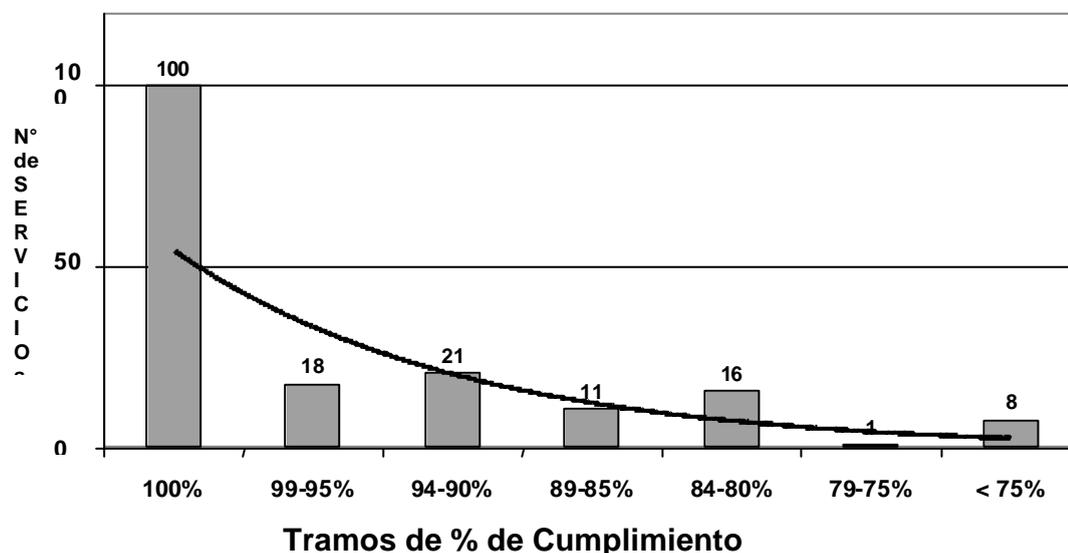
⁵⁸Corresponden a instituciones cuyos sistemas de incentivo fueron creados con anterioridad a la ley que creó los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

Cuadro N° 15
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002
Resumen de Cumplimiento de Instituciones Desconcentradas/Descentralizadas⁵⁹ y No
Desconcentradas⁶⁰

Porcentaje de Asignación por Desempeño Institucional	Porcentaje de Cumplimiento	Instituciones Desconcentradas/Descentralizadas		Instituciones No Desconcentradas	
		N°	Porcentaje de Participación	N°	Porcentaje de Participación
3%	90% - 100%	65	73%	74	86%
1,5%	75% - 89%	17	19%	11	13%
0%	< 75%	7	8%	1	1%
Total		89	100%	86	100%

Por otra parte, como se observa en el gráfico N°1 sólo un 55% del total de instituciones que comprometen PMG obtuvieron un logro de 100% de sus objetivos comprometidos.

Gráfico 1
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002
Número de Instituciones por tramo de Porcentaje de Cumplimiento



⁵⁹Las Instituciones Desconcentradas/Descentralizadas corresponden a los Gobiernos Regionales, SERVIUS, Intendencias y Gobernaciones.

⁶⁰Las Instituciones No Desconcentradas corresponden a las Subsecretarías y servicios centralizados.

Los resultados que se observan en el Cuadro N°16 significan que en enero del año 2003 las instituciones se encontraban en un nivel de desarrollo de sus sistemas equivalente a un 27% en el caso de Enfoque de género, 100% en el caso del Sistema de Desconcentración, y entre un 42% y 80% en el resto de los sistemas. Es importante señalar que el Sistema Enfoque de Género se inició el año 2002 y el sistema de desconcentración se completó en ese mismo año.

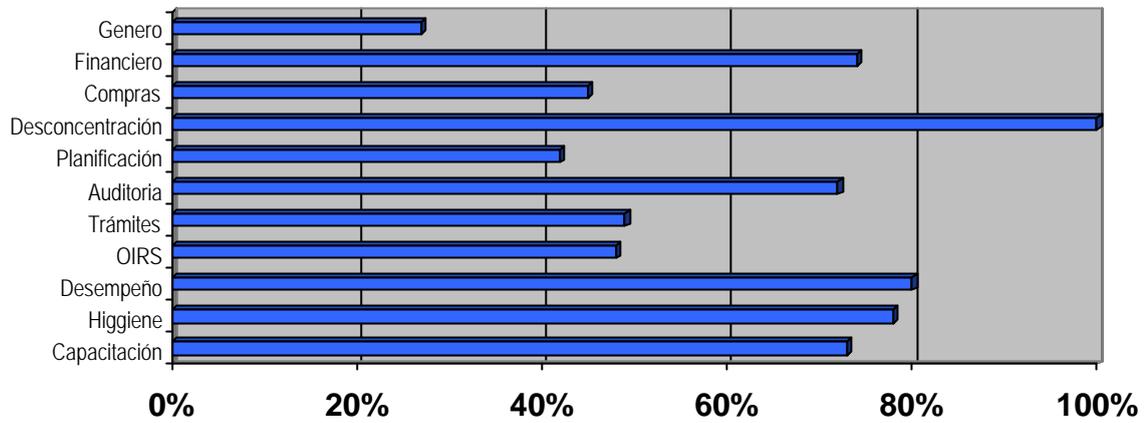
Cuadro N°16
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002
Porcentaje de Avance por Sistema

Sistemas	Porcentaje de Avance
Capacitación	73%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	78%
Evaluación de Desempeño	80%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	48%
Simplificación de Trámites	49%
Planificación / Control de Gestión	42%
Auditoria Interna	72%
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	100%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	45%
Administración Financiero-Contable	74%
Enfoque de Género	27%
Porcentaje Promedio Sistemas 2002	62%
Porcentaje Promedio Sistemas 2001	43%

Nota: El porcentaje de avance corresponde al número de etapa cumplida respecto del número total de etapas por sistema.

Las instituciones pasaron desde un 43% de avance promedio de los sistemas en el año 2001 a un 62% en el año 2002. (ver Cuadro N° 16). Este resultado se logra básicamente por los mayores avances en los sistemas de Higiene y seguridad (78%), Evaluación del Desempeño (80%) y Desconcentración (100%). (ver Cuadro N°16 y Gráfico N°2).

Gráfico N°2
Programa de Mejoramiento de Gestión 2002
% Avance respecto del Numero Total de Etapas por Sistema



Globalmente, el cumplimiento de objetivos alcanzó un 93%. (ver cuadro N° 17). Los sistemas con más altos cumplimiento son Desconcentración (100%), Higiene y seguridad (99%), Enfoque de Género (99%) y Evaluación del Desempeño (98%). Por otra parte, los sistemas con más bajo cumplimiento fueron Financiero Contable (82%) y Auditoría Interna (87%).

Cuadro N°17
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2002
Porcentaje de Servicios con Sistemas Comprometidos y su Cumplimiento

Sistemas	Porcentaje de Servicios que Comprometieron Sistemas	N° Servicios Excluidos	Porcentaje de Servicios que Cumplieron los Compromisos del Sistema	N° Servicios que cumplen
Capacitación	99%	1	95%	165
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0	99%	174
Evaluación de Desempeño	99%	1	98%	170
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	84%	28	91%	134
Simplificación de Trámites	78%	38	95%	130
Planificación / Control de Gestión	99%	2	92%	159
Auditoria Interna	63%	64	87%	97
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	29%	124	100%	51
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%	51	88%	109
Administración Financiero-Contable	64%	63	82%	92
Enfoque de Genero	97%	6	99%	168
Porcentaje Promedio de Sistemas	80%		93% (*)	

(*) porcentaje promedio de sistemas cumplidos con relación a los comprometidos.

2.2.2.2. Formulación de Compromisos PMG 2003

Los compromisos establecidos en los PMG 2003 constituyen resultados esperados para dicho año, para cada sistema, en cada servicio. El cuadro siguiente presenta aquellos que podrán alcanzar los más altos desarrollos de sus sistemas, equivalentes en promedio a la etapa cuatro o superior.

Cuadro N°18
Programa de Mejoramiento de Gestión PMG 2003
Servicios con Etapas Promedio Comprometida Cuatro o Superior

Servicios	Etapa Promedio Ponderada (*) Comprometida	% de Avance ^{1/}
Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos	4.5	90%
Dirección General de Aeronáutica Civil	4.5	90%
Dirección de Contabilidad y Finanzas	4.4	88%
Fiscalía de Obras Publicas	4.4	88%
Secretaría y Administración General del Ministerio de Obras Publicas	4.4	88%
Dirección General de Obras Publicas	4.4	88%
Servicio Regional de Vivienda Y Urbanización XI Región	4.4	88%
Dirección General de Aguas	4.3	86%
Dirección de Obras Portuarias	4.3	86%
Instituto Nacional del Deporte	4.3	86%
Dirección de Obras Hidráulicas	4.3	86%
Subsecretaría de Telecomunicaciones	4.3	86%
Fiscalía Nacional de Quiebras	4.3	86%

Nota: (*) ponderado por los porcentajes correspondientes a las prioridades fijadas por las instituciones.

1/ El porcentaje de avance corresponde al número de etapa cumplida respecto del número total de etapas por sistema

Por otra parte, entre los servicios con metas bajas, y por lo tanto con un menor desarrollo esperado para 2003 se encuentran, la Defensoría Penal Pública⁶¹, la Subsecretaria de Previsión Social, la Dirección de Fronteras y Límites del Estado, la Dirección de Seguridad Publica e informaciones y algunas Gobernaciones e Intendencias.

Respecto del desarrollo esperado de los PMG para el año 2003 para el conjunto de las instituciones o Servicios Públicos el 70%, en promedio, ha comprometido etapas cuatro o superior.(Ver Cuadro N° 19).

⁶¹Esta institución ingresó a formular PMG por primera vez en el año 2002, lo que justifica sus compromisos más bajos.

Cuadro N° 19
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Compromisos por Etapa y Sistema
(Porcentajes de Servicios)

Sistemas	Etapas						Total Servicios ⁶²
	1	2	3	4	5	6	
Capacitación	0,6	0,0	46,3	53,1			175
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	2,9	11,4	85,7			175
Evaluación de Desempeño	0,6	1,1	57,7	40,6			175
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0,7	0,7	17,4	49,0	31,5	0,7	149
Simplificación de Trámites	0,7	0,0	4,3	59,3	34,3	1,4	140
Planificación / Control de Gestión	0,0	0,6	42,5	42,5	13,2	1,2	174
Auditoria Interna	0,9	0,0	3,6	95,5			111
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	0,8	0,8	22,6	75,8	0,0	124
Administración Financiero – Contable	0,0	0,0	2,7	97,3			112
Enfoque de Género	0,6	89,8	8,4	1,2			166
Porcentaje Promedio	0,4	9,6	19,5	54,7	15,5	0,3	

Respecto del desarrollo esperado de cada sistema para el conjunto de las instituciones o Servicios Públicos No desconcentrados, los sistemas en que se compromete un mayor desarrollo son Capacitación, Higiene y Seguridad, Auditoria Interna, y Administración Financiero Contable, con porcentajes de casos en que se compromete etapas 4 o superiores de un 80%, 91%, 94% y 97% respectivamente. Por otra parte, el sistema que presenta un menor nivel de desarrollo comprometido, excluyendo el sistema de Compromisos de Desconcentración⁶³ y Enfoque de Género⁶⁴, es el sistema de Evaluación del Desempeño en que el 44% de los servicios se encuentran entre las etapas 1 y 3 (ver Cuadro N°20).

⁶²Corresponde a los servicios que comprometieron sistemas de acuerdo al Programa Marco (excluye a aquellos servicios que se acogieron a causales de excepción). No se consideran los servicios adscritos al PMG.

⁶³Se explica por la gradualidad predefinida en el diseño de Compromisos de Desconcentración, la que no es alterada por el PMG, y que establece el término de ellos para el 2002.

⁶⁴Debido a que es el primer año de implementación.

Cuadro N° 20
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Compromisos por Etapa y Sistema
Servicios Públicos No Desconcentrados⁶⁵
(Porcentajes de Servicios)

Sistemas	Etapas						Total Servicios ⁶⁶
	1	2	3	4	5	6	
Capacitación	1,2	0,0	18,6	80,2			86
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	0,0	9,3	90,7			86
Evaluación de Desempeño	1,2	2,3	40,7	55,8			86
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	1,4	1,4	6,8	37,0	52,0	1,4	73
Simplificación de Trámites	1,6	0,0	9,4	31,2	54,7	3,1	64
Planificación / Control de Gestión	0,0	1,2	8,2	61,2	27,1	2,3	85
Auditoría Interna	1,2	0,0	4,7	94,1			85
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	1,2	1,2	10,6	87,0	0,0	85
Administración Financiero – Contable	0,0	0,0	3,5	96,5			86
Enfoque de Género	1,3	77,9	18,2	2,6			77
Porcentaje Promedio	0,8	8,4	12,1	56,0	22,0	0,7	

En el caso de los Servicios Desconcentrados, en particular en el caso de las Gobernaciones e Intendencias, se comprometen niveles de desarrollo menores que en los Servicios no Desconcentrados como se observa en el cuadro N° 21.

⁶⁵Incluye 87 servicios públicos no desconcentrados. Los servicios no desconcentrados no consideran Gobernaciones, Intendencias, Gobiernos Regionales y SERVIU Regionales.

⁶⁶Corresponde a los servicios que comprometieron sistemas de acuerdo al Programa Marco (excluye a aquellos servicios que se acogieron a causales de excepción). No se consideran los servicios adscritos al PMG.

Cuadro N° 21
Programas de Mejoramiento de la Gestión 2003. Compromisos por Etapa y Sistema
Servicios Públicos Desconcentrados⁶⁷
(Porcentajes de Servicios)

Sistemas	Etapas						Total Servicios
	1	2	3	4	5	6	
Servicios de Vivienda y Urbanización							
Capacitación	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Evaluación de Desempeño	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0,0	0,0	0,0	30,8	69,2	0,0	13
Simplificación de Trámites	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	13
Planificación / Control de Gestión	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	13
Auditoría Interna	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	13
Administración Financiero – Contable	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Enfoque de Género	0,0	100,0	0,0	0,0			13
<u>Promedio SERVIU</u>	0,0	10,0	0,0	63,1	26,9	0,0	
Gobiernos Regionales							
Capacitación	0,0	0,0	15,4	84,6			13
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	0,0	15,4	84,6			13
Evaluación de Desempeño	0,0	0,0	23,1	76,9			13
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS							0
Simplificación de Trámites							0
Planificación / Control de Gestión	0,0	0,0	30,8	69,2	0,0	0,0	13
Auditoría Interna	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	0,0	0,0	46,2	53,8	0,0	13
Administración Financiero – Contable	0,0	0,0	0,0	100,0			13
Enfoque de Género	0,0	100,0	0,0	0,0			13
<u>Promedio Gobiernos Regionales</u>	0,0	12,5	10,6	70,2	6,7	0,0	

⁶⁷Incluye 13 SERVIU Regionales, 13 Gobiernos Regionales, 50 Gobernaciones Provinciales y 13 Intendencias Regionales.

Sistemas	Etapas						Total Servicios
	1	2	3	4	5	6	
Gobernaciones e Intendencias							
Capacitación	0,0	0,0	100,0	0,0			63
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	7,9	15,9	76,2			63
Evaluación de Desempeño	0,0	0,0	100,0	0,0			63
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0,0	0,0	33,3	66,7	0,0	0,0	63
Simplificación de Trámites	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	63
Planificación / Control de Gestión	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	0,0	63
Auditoría Interna							0
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	13
Administración Financiero – Contable							0
Enfoque de Género	0,0	100,0	0,0	0,0			63
<u>Promedio Gobernaciones e Intendencias</u>	0,0	13,5	43,6	42,9	0,0	0,0	
Porcentaje Promedio Servicios Desconcentrados (Ponderado)	0,0	12,8	32,4	49,9	4,9	0,0	

En efecto, en el caso de los SERVIUs, en todos los sistemas se compromete etapa 4 o más. Sin embargo, en el caso de los Gobiernos Regionales se comprometen etapas de desarrollo de 4 y más sólo en los sistemas de Auditoría Interna, Financiero Contable y Compras y Contrataciones Públicas, a la vez que las Gobernaciones e Intendencias comprometen etapa 4 sólo en los sistemas de Simplificación de Trámites y Compras y Contrataciones Públicas.

Los resultados esperados que se señalan representan un avance esperado de 76%, siendo un 78% y un 74% para los Servicios no Desconcentrados y Desconcentrados/Descentralizados respectivamente (ver Cuadros N°s 22,23 y 24).

Cuadro N°22
Programa de Mejoramiento de la Gestión 2003. Porcentaje de Avance Esperado(*)
Total Servicios⁶⁸, Servicios No Desconcentrados⁶⁹ y Servicios Descentralizados o
Desconcentrados⁷⁰

Sistemas	Total Servicios	Servicios No Desconcentrados	Servicios Desconcentrados
Capacitación	88%	95%	82%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	95%	98%	95%
Evaluación de Desempeño	85%	88%	82%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	68%	73%	65%
Simplificación de Trámites	72%	75%	70%
Planificación / Control de Gestión	62%	70%	54%
Auditoría Interna	98%	98%	100%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	78%	80%	75%
Administración Financiero-Contable	67%	67%	67%
Enfoque de Género	53%	55%	50%
Porcentaje Promedio de Avance Comprometido	76%	78%	74%

Nota: (*) El porcentaje de avance corresponde al número de etapa comprometida respecto del número total de etapas por sistema

⁶⁸Corresponde a los servicios que comprometieron sistemas de acuerdo al Programa Marco (excluye a aquellos servicios que se acogieron a causales de excepción). No se consideran los servicios adscritos al PMG.

⁶⁹Incluye 87 servicios públicos no desconcentrados. Los servicios no desconcentrados no consideran Gobernaciones, Intendencias, Gobiernos Regionales y SERVIU Regionales.

⁷⁰Incluye 13 SERVIU Regionales, 13 Gobiernos Regionales, 50 Gobernaciones Provinciales y 13 Intendencias Regionales.

Cuadro N°23
Programa de Mejoramiento de la Gestión 2003. Porcentaje de Avance Esperado(*)
Servicios Públicos No Desconcentrados

Sistemas	SERVIU	Gobiernos Regionales	Gobernaciones e Intendencias
Capacitación	100%	98%	75%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	98%	93%
Evaluación de Desempeño	100%	95%	75%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	78%		62%
Simplificación de Trámites	83%		67%
Planificación / Control de Gestión	67%	62%	50%
Auditoria Interna	100%	100%	
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	83%	75%	67%
Administración Financiero-Contable	67%	67%	
Enfoque de Género	50%	50%	50%
Porcentaje Promedio de Avance Comprometido	83%	81%	67%

Nota: (*) El porcentaje de avance corresponde al número de etapa comprometida respecto del número total de etapas por sistema

2.3. Desarrollo Institucional

Los tres años de aplicación del diseño actual de los PMG ha logrado significativos avances en sus aspectos institucionales. Entre estos cabe destacar:

- a) La conformación y creciente consolidación de la Red de Expertos, constituyéndose ésta en actor clave de los Programas debido a su responsabilidad en las definiciones técnicas y de certificación de cumplimiento.
- b) La evolución experimentada en las designaciones de encargados de PMG en las instituciones, los que si bien en sus inicios en muchos casos no tenían una adecuada inserción institucional, con el tiempo, en la medida que el Programa ha avanzado en su consolidación, se han vinculado cada vez más con los niveles de toma de decisiones al interior de cada Servicio.
- c) El rol del Comité Interministerial, el que se ha constituido en una instancia para informar y analizar los resultados de los PMG y aprobar el Programa Marco de cada año, consistente con prioridades y desarrollos que en materia de gestión se desarrollan en otras instituciones de Gobierno.
- d) La institucionalización en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de esta área de trabajo, a través de la creación formal de una unidad técnica responsable de sus actividades, así como también de la incorporación de ésta área en sus definiciones estratégicas institucionales.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

El diseño metodológico de los PMG responde a aquellos requisitos definidos para el instrumento y que se refieren a aspectos de diseño de éste. Primero, la formulación y evaluación de cumplimiento han probado que el instrumento es simple y comprensible. Segundo, el Programa Marco y la tipificación de etapas de desarrollo de los sistemas han permitido (i) una comparación objetiva entre Servicios, y por tanto una justa retribución respecto de los logros obtenidos y, (ii) pertinencia y exigibilidad creciente en los compromisos y desarrollo de los sistemas. Finalmente las flexibilidades definidas han permitido una implementación adecuada en el conjunto de los Servicios.

El aspecto metodológico central de los PMG es el Programa Marco. La incorporación de nuevos sistemas y nuevas etapas a los sistemas existentes con el fin de actualizar los contenidos del Programa Marco, de acuerdo a los requerimientos dinámicos de la gestión, así como también la incorporación voluntaria de instituciones a este mecanismo de incentivo, como se señala en punto V.2.2.1. es una muestra clara de la consolidación de su metodología.

En efecto, la formulación de los PMG correspondiente al año 2002 incorporó el Sistema de Enfoque de Género. Por su parte el proceso 2003 eliminó el sistema Desconcentración e incluyó nuevas etapas para cuatro de los sistemas existentes, las que se agregaron a las etapas ya definidas⁷¹.

Por otra parte, la formulación de los PMG correspondientes al año 2004 modifica el nombre del área Atención de Usuarios, la que pasa a llamarse Calidad de Atención a Usuarios, sustituyendo el sistema existente de Simplificación de Trámites el que a su vez pasa a denominarse Gobierno Electrónico. A su vez se modifica el nombre del área Planificación y control de Gestión, la que pasa a denominarse Planificación/Control/Gestión Territorial Integrada, incluyendo ésta el sistema existente de Auditoría Interna y un nuevo sistema denominado Gestión Territorial Integrada. Finalmente, el sistema Financiero contable incluye dos nuevas etapas.

El sistema de Gobierno Electrónico tiene como objetivo el mejoramiento y simplificación en la entrega de servicios e información ofrecidos por el Estado a los ciudadanos, mejorando procesos e incorporando tecnologías de información y comunicaciones para desarrollar trámites en línea y ventanillas de trámite único. Este sistema es de más amplio alcance que el sistema de Simplificación de Trámites que lo antecede, razón por la cual los objetivos de éste quedan incorporados dentro del nuevo sistema.

El sistema Gestión Territorial Integrada busca incorporar una perspectiva territorial a los bienes y/o servicios que entregan las instituciones, a través del funcionamiento de procesos integrados de toma de decisiones que promuevan e incorporen las necesidades regionales y sus soluciones.

⁷¹Los sistemas fueron Simplificación de Trámites, Oficinas de Información Reclamos y Sugerencias (OIRS), Planificación / Control de Gestión, y Compras y Contrataciones. Más antecedentes ver Guzmán (2003)

Por otra parte, las nuevas etapas del sistema de administración Financiero-Contable consideran la incorporación de las instituciones al Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), implementando la modalidad específica de incorporación a la plataforma transaccional de éste sistema con el fin de informar a la Dirección de Presupuestos y a la Contraloría General de la República con oportunidad, calidad y pertinencia.

Las modificaciones descritas así como las incorporadas en años anteriores han sido propuestas y trabajadas técnicamente con las instituciones responsables de los sistemas respectivos, que forman o pasan a formar parte de la Red de Expertos del PMG. Además han sido analizadas y aprobadas por el Comité de Ministros.

2.4.2 Generación de Competencias

La formulación de los PMG y la evaluación de su cumplimiento han permitido la generación de competencias en el ámbito del aseguramiento de calidad de los sistemas incorporados al Programa Marco, de acuerdo a los objetivos suscritos por las instituciones. A lo anterior han contribuido actividades realizadas por el Ministerio de Hacienda con el apoyo de la Red de Expertos, entre las que se encuentran seminarios, talleres, reuniones, videoconferencias y el uso transaccional de la página web.

2.5. Retroalimentación en la Toma de Decisiones

2.5.1. Calidad de la información de Cumplimiento de los PMG

A inicios del año 2002 se completó el primer ciclo de los PMG en su actual diseño. Desde ésta primera aplicación el programa ha contado con una definición de requisitos técnicos y medios de verificación para cada etapa u objetivo de gestión del Programa Marco. Estos elementos han facilitado el seguimiento durante la implementación al interior de las instituciones y ha permitido un proceso de evaluación de cumplimiento riguroso y oportuno, incluyendo los procesos de certificación técnica y auditoria. De este modo la información de cumplimiento de los compromisos u objetivos de gestión tienen el nivel de calidad necesario para su utilización en otras decisiones en el ámbito de la gestión.

2.5.2. Integración al Ciclo Presupuestario

La información de cumplimiento de los objetivos de gestión, en conjunto con otra información de desempeño, ha sido utilizada en el proceso presupuestario del Ministerio de Hacienda. Considerando que el cierre del primer ciclo de PMG fue a inicio del año 2002, la incorporación a esta instancia de análisis se inició en la Evaluación Interna efectuada en dicho año (ver Recuadro N°5).

Por otra parte, los avances en el sistema financiero-contable del Programa Marco ha permitido mejorar la información en esta área, contribuyendo también a la calidad de la administración financiera en el Ministerio de Hacienda .

2.5.3 Integración a la Toma de Decisiones en Materia de Gestión

Los PMG, a través del concepto de Programa Marco y de los actores institucionales Comité Interministerial y Red de expertos, han probado ser un instrumento capaz de integrar prioridades de Gobierno y retroalimentar, a través de los resultados y experiencias adquiridas, decisiones en materias de gestión. Prueba de esto es la incorporación de nuevos sistemas y nuevas etapas como se describe en punto V.2.4.1.

De igual modo, otros importantes cambios impulsados recientemente con el fin de incorporar incentivos al desempeño funcionario e institucional se integran con el instrumento PMG. Es el caso de los mecanismos de incentivo colectivo que incorpora el proyecto la ley que regula la nueva política de personal a los funcionarios públicos⁷².

3. Aspectos Pendientes

3.1. Vincular el Cumplimiento de Objetivos de Gestión con Otros Sistemas de Incentivo Institucional

La introducción del instrumento de gestión PMG no sólo permite robustecer los incentivos para una gestión más efectiva y transparente, sino que sienta las bases para la profundización de este esfuerzo. En efecto, mientras en el corto plazo el avance en el logro de metas de desarrollo de los sistemas básicos de gestión da origen a un reconocimiento monetario para sus funcionarios, en un mediano plazo, los Servicios que alcancen las metas globales o estándares estarán en condiciones de garantizar un nivel de responsabilidad en su gestión que los podría hacer acreedores a un status institucional diferenciado. Para estos efectos, el Ministerio de Hacienda se encuentra estudiando ofrecer a los Servicios que han alcanzado etapas 4 en todos los sistemas del Programa Marco 2001 la eliminación de algunos controles de carácter operativo-financiero, tales como la norma preestablecida para el traspaso de saldos de caja y una integración de los subtítulos presupuestarios para gastos de inversiones.

3.2. Avanzar en la Socialización e Internalización al Interior de los Servicios.

Se deberá continuar revisando y fortaleciendo aspectos de implementación al interior de las instituciones, incluyendo aspectos tales como la participación, difusión y comprensión del programa por parte de los funcionarios y niveles de dirección.

3.3 Avanzar hacia la Vinculación con un Sistema Internacional de Acreditación de la Calidad.

No obstante que el modelo actual de PMG acredita sistemas de gestión, considerando el desarrollo alcanzado en estos años es necesario que éste avance hacia un sistema de acreditación internacional, tal como la norma ISO. Lo anterior implica revisar, definir e implementar el modo particular de efectuar este vínculo, para de este modo incorporar estándares y procesos de

⁷² Nuevo trato laboral, Ley N° 19.882 de junio 2003

revisión externos, que fortalezcan la calidad y credibilidad en el funcionamiento de los Servicios Públicos.

VI. Balance de Gestión Integral (BGI).

1. Puesta en Marcha y Desarrollo de los BGI

1.1. Objetivos y Requisitos

Desde el año 1997 la Ley de Presupuestos ha establecido que los Servicios Públicos regidos por el Título II de la Ley 18.575 (Gobierno Central), tienen la obligación de proporcionar información acerca de sus objetivos, metas de gestión y resultados. 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

1.2. Focos y Elementos Metodológicos

Los BGI de cada Servicio o institución son reportes de gestión de acuerdo a un formato estándar. Los aspectos centrales contenidos en el formato son los siguientes:

a) Carta del Director o Jefe de Servicio. Consiste en una breve presentación del desempeño institucional del año anterior por parte de la autoridad máxima de la institución, señalando las circunstancias o factores internos y externos que afectaron ese desempeño, y los desafíos para el año en curso.

b) Identificación de la Institución. Comprende toda aquella información relevante que permita identificar a la institución por parte de la opinión pública, analistas, otros Servicios Públicos y el Congreso Nacional. Incluye: (i) leyes y normativas que rigen a la institución, (ii) organigrama, (iii) definiciones estratégicas, (iv) distribución geográfica de oficinas, (v) recursos humanos y, (vi) recursos financieros.

c) Resultados de la Gestión. Corresponde a la presentación de los resultados en la gestión de la institución en el año anterior, e incluye: (i) cuenta pública de los resultados (ii) cumplimiento de compromisos institucionales específicos (iii) avances en procesos de gestión (iv) proyectos de ley (v) proyectos de inversión, (vi) transferencias.

d) Desafíos Año en curso. Corresponde a las principales tareas que la institución debe realizar en el año siguiente al año del balance, consistente con los recursos disponibles en su presupuesto para el mismo año.

Los conceptos básicos incorporados en el formato corresponden, principalmente, a aquellos utilizados en la normativa y procedimientos de administración financiera-contable e instrumentos del Sistema de Control de Gestión, incluyendo las definiciones estratégicas que éste utiliza. Lo anterior es particularmente importante, puesto que al ser los BGI reportes anuales y globales de la gestión es crucial que la presentación y análisis utilice los mismos elementos conceptuales de los procedimientos e instrumentos de gestión financiera y de desempeño en aplicación.

1.3 Marco Institucional Actores Involucrados y Funciones

1.3.1 Marco Institucional

Los BGI fueron establecidos por el Decreto del Ministerio de Hacienda N° 47 y sus modificaciones, definiéndose en éstos su objetivo, principales requisitos y responsabilidades institucionales.

1.3.2 Actores y Funciones

- a) Servicios Públicos: Los Balances son elaborados por los propios Servicios Públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos elabora el Ministerio de Hacienda.
- b) Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Las instrucciones para la elaboración de los BGI son enviadas conjuntamente por los Ministerio de Hacienda y La Secretaría General de la Presidencia. Asimismo éste último realiza la revisión de la información proporcionada por los Servicios en las materias de su competencia
- c) Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos de este ministerio es responsable de las definiciones técnicas y operativas en relación a la elaboración de los BGI, así como de su envío al Congreso Nacional. Entre éstas se encuentran la elaboración del formato estándar, instructivo y guía metodológica, apoyo técnico, revisión y recepción final de los BGI.
- d) Congreso Nacional: Recepciona los BGI de todos las Servicios para uso en sus fines institucionales.

1.4. Integración al Ciclo Presupuestario

A partir del año 2001 la información de los BGI es utilizada en el proceso de Evaluación Interna que realiza la Dirección de Presupuestos (ver Recuadro N°5), previo al proceso de formulación presupuestaria.

1.5. Diseño Operativo

El diseño operativo de los BGI comprende tres etapas, las que se presentan en Recuadro N°17 y se describen a continuación.

Recuadro N°18
Diseño Operativo. Balance de Gestión Integral (BGI)



i) Envío de Formato Básico. Formato básico del BGI se envía a todos los Servicios acompañado de instrucciones y guía metodológica para su elaboración. Junto a lo anterior, se facilita la información a través del sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y con este mismo fin, si es necesario, se realizan reuniones técnicas con los Servicios.

ii) Elaboración de los BGI Servicios y Presentación al Ministerio de Hacienda. Los Servicios elaboran los BGI sobre la base de los documentos y los apoyos técnicos mencionados en punto anterior. Los BGI son enviados al Ministerio de Hacienda a través del sitio web.

iii) Revisión de los BGI y Envío de Documento Final al Congreso Nacional. Los BGI de los Servicios son revisados por las áreas de presupuestos y gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y por la Secretaría General de la Presidencia respecto de la programación gubernamental, de responsabilidad de ésta última. Una vez incorporadas las observaciones que corresponda, los Servicios envían los documentos finales de los BGI, los que son enviados al Congreso Nacional por parte del Ministerio de Hacienda.

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances

2.1. Sistemática de la Experiencia

Los BGI se elaboran desde el año 1998. En el año 2000, sobre la base de la experiencia de los primeros años, se introdujeron importantes modificaciones en aspectos técnicos y de procedimientos de trabajo. Con posterioridad, y dada la regularidad de estos reportes se ha efectuado un mejoramiento continuo de ellos.

2.2.Efectividad

Todas las instituciones han cumplido con la obligación de presentar sus BGI y estos han sido enviados al Congreso en las fechas establecidas. Además, en los últimos años se ha fomentado el que los BGI constituyan el único reporte de Cuenta Pública que elaboren las instituciones, con el objeto de concentrar los esfuerzos de los equipos técnicos y de las autoridades en mejorar su calidad.

2.3. Desarrollo Institucional

Los años de elaboración de los BGI, y en particular los últimos tres años de aplicación del diseño actual, han significado un importante avance de sus aspectos institucionales. Entre estos cabe destacar.

a) La evolución experimentada en las designaciones de encargados de los BGI en los Servicios, los que si bien en sus inicios en muchos casos no tenían una adecuada inserción institucional, con el tiempo, en la medida que los BGI están siendo utilizados en procesos de toma de decisiones, han pasado a posiciones más acordes con las competencia y responsabilidad que el reporte requiere.

b) La institucionalización en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda de esta área de trabajo, a través de la creación formal de una unidad técnica responsable de sus actividades, así como también de la incorporación en sus definiciones estratégicas institucionales.

2.4. Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

Como ya se señalara, en la elaboración de los BGI correspondiente al año 2000 se introdujeron importantes 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. Con posterioridades y derivado de la experiencia con el uso de la información contenida en ellos, se han introducido otros cambios menores con este mismo fin, en particular, buscando mayor pertinencia y calidad de la información, así como facilidad de lectura de los reportes para su uso.

2.4.2. Generación de Competencias

Los elementos conceptuales establecidos para la elaboración de los BGI, en general, provienen de otros instrumentos y procedimientos de trabajo en aplicación en los Servicios, tales como aquellos comprendidos en el Sistema de Control de Gestión y de administración financiero-contable. Por lo tanto, la generación de competencias en ellos refuerza sinérgicamente la generación de competencias en la elaboración de los BGI. En particular, la generación de competencias en cada uno de los instrumentos del Sistema de Control de Gestión ha sido descrito en los capítulos respectivos de este documento.

Por otra parte, los aspectos específicos vinculados con el formato y procedimientos de trabajo en medios electrónicos, a través del sitio web, son ya suficientemente conocidos por los Servicios.

2.5. Cuenta Pública y Retroalimentación en la toma de decisiones

2.5.1. Cuenta Pública

Los BGI son enviados al Congreso Nacional como reporte de Cuenta Pública, son publicados en el sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y de cada uno de los Servicios, y copia de cada uno de los reportes está disponible en la biblioteca del Ministerio de Hacienda.

2.5.2. Calidad y Retroalimentación en la Toma de Decisiones

La información contenida en los BGI ha experimentado un significativo mejoramiento de calidad, en parte producto de las medidas señaladas.

Lo anterior ha permitido una utilización cada vez mayor de la información de los BGI en el proceso de Evaluación Interna que realiza la Dirección de Presupuestos (ver Recuadro No5). Además, éstos reportes están siendo utilizados como información general y base en las evaluaciones de programas e institucionales que realiza el Ministerio de Hacienda.

Por otra parte información de cumplimiento de los indicadores de desempeño y de compromisos institucionales asociados a las evaluaciones de programas se informan a través de estos reportes⁷³, siendo una de las fuentes de información para los seguimientos respectivos.

3. Aspectos Pendientes y Soluciones

3.1 Continuar Mejorando la Calidad de los Reportes

No obstante los mejoramientos de los últimos años es necesario continuar mejorando los reportes, especialmente respecto de la información de desempeño, enfatizando una clara presentación de logros y no logros y dando cuenta precisa de circunstancias externas e internas que puedan haber afectado el desempeño.

3.2 Fortalecer el Objetivo de Cuenta Pública

Adicionalmente al mejoramiento de la información de desempeño, a futuro se deberían incorporar otros ámbitos de información tales como resultados de informes de auditorías realizadas a la institución durante el año.

⁷³ Específicamente, el seguimiento de compromisos institucionales correspondientes al 30 de diciembre.

Anexo I

Programa Marco, Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2001⁷⁴

Áreas, Sistemas y Objetivos por Área

Área	Sistema	Objetivo
RECURSOS HUMANOS	Capacitación	Mejorar, desarrollar y potenciar algunas de las principales materias relacionadas con la función de Recursos Humanos: Capacitación, Ambientes Laborales y Mecanismos de Evaluación de Desempeño.
	Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo.	
	Evaluación de Desempeño	
ATENCION A USUARIOS	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	Disponer de sistemas de información y recepción de reclamos al usuario e implementar iniciativas de desregulación administrativa. Todo ello orientado a mejorar la cobertura, calidad, pertinencia y oportunidad de la información entregada a los usuarios.
	Simplificación de Trámites	
PLANIFICACION /CONTROL de GESTION	Planificación / Control de Gestión	Diseñar e implementar sistemas de información para la gestión que permita disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones.
AUDITORIA INTERNA	Auditoria Interna	Disponer de mecanismos regulares de control y auditoria en los Servicios Públicos, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión, .
DESCONCENTRACION	Compromisos de Desconcentración 2000-2002 (CD2000-2002) y Compromisos Adicionales	Adoptar y ejecutar políticas y medidas orientadas a crear capacidades y condiciones que permitan fortalecer la institucionalidad regional, y de este modo favorecer el proceso de desconcentración.
ADMINISTRACIÓN FINANCIERA	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	Fortalecer la administración financiera de los Servicios Públicos a través de incorporar mejoras en los procesos y así fortalecer el acceso y oportunidad a mayor y mejor información.
	Administración Financiero – Contable	

⁷⁴ Todos los sistemas del Programa Marco 2001 tenían en total cuatro etapas.

Anexo II

Esquema de Formulación del PMG de acuerdo al Programa Marco 2004

AREAS Y SISTEMAS DE MEJORAMIENTO	ETAPAS O ESTADOS DE AVANCE						
	Línea Base	I	II	III	IV	V	VI
Recursos Humanos					Objetivo de Gestión 2003/2004		
- Capacitación							
- Higiene-Seguridad y Mejoramiento Ambientes de Trabajo.			Objetivo de Gestión 2003	Objetivo de Gestión 2004			
- Evaluación de Desempeño				Objetivo de Gestión 2003	Objetivo de Gestión 2004		
Calidad de Atención a Usuarios				Objetivo de Gestión 2003		Objetivo de Gestión 2004	
- Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias							
-Gobierno Electrónico.	LÍNEA BASE ⁷⁵	Objetivo de Gestión 2004					
Planificación/ Control / Gestión Territorial Integrada					Objetivo de Gestión 2003		Objetivo de Gestión 2004
- Planificación/ Control de Gestión							
- Gestión Territorial Integrada	Línea Base ⁷⁶	Objetivo de Gestión 2004					
- Auditoría Interna				Objetivo de Gestión 2003	Objetivo de Gestión 2004		
Administración Financiera					Objetivo de Gestión 2003	Objetivo de Gestión 2004	
-Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público							
Administración Financiera				Objetivo de Gestión 2003		Objetivo de Gestión 2004	
- Administración Financiera Contable							
Enfoque de género			Objetivo de Gestión 2003	Objetivo de Gestión 2004			
- Enfoque de Género							

⁷⁵La Línea Base de cada servicio se define con base al desarrollo logrado en materia de tecnologías de información, mejoramiento de procesos y, para aquellos servicios que comprometieron el sistema de simplificación de trámites, el desarrollo logrado a la fecha en dicho sistema.

⁷⁶La línea base de cada servicio se define con base al desarrollo logrado a la fecha en materia de descentralización y desconcentración. Las instituciones que comprometieron el sistema desconcentración el año 2001 incorporan en su línea base los logros alcanzados en dicho sistema.

SIGLAS

SIGFE : Sistema Información de Gestión Financieras del Estado

PMG: Programa de Mejoramiento de la Gestión

EPG: Evaluación de Programas Gubernamentales

CAIGG: Consejo de Auditoria Interna General de Gobierno

BGI: Balance de Gestión Integral

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BIBLIOGRAFÍA.

Allen, R. y and Tommasi, D (2001). *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2001.

Banco Mundial (1998). “Manual para la Gestión del Gasto Público”. Washington DC.

Blondal, Jon (2001). *Budgeting in Sweden*. Journal on Budgeting. Volumen 1 N°1 Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

Croszyk, Walter (2002). *Outcomes-Focused Management in the United States*. Journal on Budgeting Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2002a). “Guía Metodológica para la formulación de Indicadores”. (www.dipres.cl).

Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2002b). “Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2003”.

Ellis, K y Mitchell, S (2002). *Outcomes-Focused Management in the United Kingdom*. Journal on Budgeting Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

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

Guzmán, Marcela (2001b). “Chile: Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño”. Transparencia y Mejoramiento de los Procedimientos para la Elaboración y Discusión Presupuestaria, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Noviembre 2001.

Guzmán, Marcela (2003). “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La experiencia Chilena”. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Enero 2003.

Kibblewhite, A y Ussher, Chris (2002) *Outcomes-Focused Management in New Zealand*. Journal on Budgeting Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).

Kromann J, Groszyk W y Buhler B (2002). *Outcomes-Focused Management and Budgeting*. Journal on Budgeting Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

Marcel, Mario. (1999). “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) (1997). Promoting the Use of Programme Evaluation. Accountability in Public Organisations. Meeting of the Performance Management Network. Paris. November 1997.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (1999) Improving Evaluation Practices. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper. January 1999.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2002a). Best Practices for Budget Transparency. Journal on Budgeting. Volumen 1 N° 3

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)(2002b). Budget Reform in OECD Member Countries. Common Trends. Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries. Berlin-Germany 5-6 September 2002.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2002c) A Longer-Term Orientation to the Budget Process. 26 th Session of the Public Management Committee, París 30-31 Octubre 2002.

Schick Allen (2001). The Changing Role of the Central Budget Office. OECD Journal on Budgeting. Volumen 1 N°1. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

Schick, Allen (2002a). Can National Legislature Regain an Effective Voice in Budgetary Policy. Journal on Budgetary. Volumen 1 N°3. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

Schick, Allen (2002b). Synthesis Report; Agencies in Search of Principles Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and Other Government Bodies. OECD.

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