



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

APLICACION DE INSTRUMENTOS DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO LA EXPERIENCIA CHILENA

Septiembre 2005

El presente documento “Aplicación de Instrumentos de Evaluación del Desempeño. La Experiencia Chilena” sistematiza la experiencia Chilena en la aplicación de instrumentos de evaluación de desempeño en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda de Chile. Siendo el documento elaborado por DIPRES, se pone a disposición del Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Formulación y Gestión de Presupuestos por Resultados¹, desarrollado en el marco del convenio de Cooperación Técnica Regional entre la República de Chile, a través de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Dicho Programa beneficia a los gobiernos nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Su objetivo es desarrollar en los países participantes, la capacidad institucional para generar y utilizar en el proceso presupuestario información relativa a los resultados de las acciones gubernamentales, a través del conocimiento, análisis y difusión de la experiencia de Chile en la implementación de su sistema de control de gestión bajo conceptos de presupuesto por resultados.

¹ *Cualquier copia, total o parcial, divulgación, comercialización y/o distribución de sus archivos asociados debe ser autorizada por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.*

Diagramación e Impresión:
Maval

INDICE

I. Introducción	9
II. Indicadores de Desempeño	14
1. Puesta en Marcha y Desarrollo de los Indicadores de Desempeño	14
1.1 Objetivos y Requisitos	14
1.2 Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores. Elementos Metodológicos	14
1.2.1. Ámbitos de Control	14
1.2.2. Dimensiones o Focos del desempeño	15
1.2.3. Combinaciones entre Ámbitos de Control y Dimensiones del Desempeño	16
1.2.4. Consideraciones Metodológicas para la Elaboración de Indicadores	17
1.2.5. Presentación de Indicadores en el Presupuesto	18
1.3 Marco Institucional, Actores Involucrados y Funciones	20
1.3.1 Marco Institucional	20
1.3.2 Actores y Funciones	20
1.4 Seguimiento	20
1.5 Integración al Ciclo Presupuestario	20
1.6. Diseño Operativo	23
2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Aprendizajes	24
2.1 Sistematicidad de la Experiencia	24
2.2 Efectividad	24
2.2.1 Formulación 2001-2005	24
2.2.2. Resultados	27
2.2.2.1 Período 2001-2004	27
2.2.2.2 Indicadores año 2004	28
2.3 Desarrollo Institucional	30
2.4 Calidad	30
2.4.1 Consolidación Metodológica	30
2.4.2 Generación de Competencias	31
2.5 Retroalimentación en la Toma de Decisiones	31
2.5.1 Seguimiento	31
2.5.2 Calidad de los Indicadores	31
2.5.2.1. Período 2001-2005	31
2.5.2.2. Formulación de Indicadores Año 2005	32
2.5.3 Integración al Ciclo Presupuestario	34

3. Desafíos y Soluciones.....	35
3.1. Continuar con el Proceso de Mejoramiento en la Formulación de Indicadores y de Disponibilidad de Información para las Mediciones.	35
3.2. Internalizar el Uso de los Indicadores de Desempeño en las Instituciones.....	36
3.3. Identificar el vínculo entre los productos (bienes y/o servicios) a que se refieren los indicadores y sus correspondientes asignaciones presupuestarias.	36
III. Evaluación de Programas e Institucional	37
1. Puesta en Marcha y Desarrollo	37
1.1. Objetivos y Requisitos	37
1.2. Focos de la Evaluación y Elementos Metodológicos.	38
1.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales.....	38
1.2.2. Evaluación de Impacto	40
1.2.2.1. Evaluación en Profundidad	40
1.2.2.2. Módulo de Impacto	41
1.2.3. Evaluación Comprehensiva del Gasto	41
1.3. Marco Institucional, Actores Involucrados y Funciones	42
1.3.1. Marco Institucional.....	42
1.3.2. Actores y Funciones	43
1.4. Recomendaciones y Seguimiento	44
1.4.1. Evaluación de Programas.....	44
1.4.2. Evaluación Comprehensiva del Gasto	45
1.5. Diseño Operativo	45
1.6. Integración al Ciclo Presupuestario.....	47
2. Balance de la Experiencia. Principales Avances	49
2.1. Sistematicidad de la Experiencia	51
2.2. Efectividad	51
2.3. Desarrollo Institucional.....	52
2.4. Calidad.....	53
2.4.1. Pertinencia de los Temas Cubiertos por las Evaluaciones y Consolidación de la Metodología	53
2.4.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales	54
2.4.1.2. Evaluación de Impacto.....	54
2.4.2. Generación de Competencias en Evaluación	54
2.5. Retroalimentación en la Toma de Decisiones.....	55
2.5.1. Calidad de las Recomendaciones	55
2.5.2. Oportunidad de la Información e Integración al Ciclo Presupuestario	60
2.5.3. Incorporación de un Proceso Regular de Definición de Compromisos y Seguimiento	61

3. Desafíos y Soluciones	63
3.1. Consolidar el Seguimiento del Desempeño de los Programas Evaluados y Mejorar el Uso de la Información en las Instituciones	63
3.2. Perfeccionar el Sistema de Información de los Programas Evaluados.....	63
3.3. Consolidar la Integración a la Discusión Legislativa	63
3.4. Apoyar el Análisis y Toma de Decisiones en Políticas Públicas.....	63
IV. Presentación de Programas a Financiamiento. Formato Estandar/Recursos para Innovación y Expansión.....	64
1. Puesta en Marcha y Desarrollo	64
1.1. Objetivos y Requisitos	64
1.2. Focos y Elementos Metodológicos	65
2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Resultados.....	66
V. Balance de Gestión Integral (BGI)	67
1. Puesta en Marcha y Desarrollo de los BGI	67
1.1. Objetivos y Requisitos	67
1.2. Focos y Elementos Metodológicos	67
1.3. Marco Institucional Actores Involucrados y Funciones	67
1.3.1. Marco Institucional.....	67
1.3.2. Actores y Funciones	67
1.4. Integración al Ciclo Presupuestario.....	68
1.5. Diseño Operativo	68
2. Balance de la Experiencia. Principales Avances	69
2.1. Sistemática de la Experiencia	69
2.2. Efectividad	69
2.3. Desarrollo Institucional.....	69
2.4. Calidad.....	69
2.4.1. Consolidación Metodológica	69
2.4.2. Generación de Competencias.....	69
2.5. Cuenta Pública y Retroalimentación en la toma de decisiones	70
2.5.1. Cuenta Pública	70
2.5.2. Calidad y Retroalimentación en la Toma de Decisiones	70
3. Desafíos y Soluciones	70
3.1. Continuar Mejorando la Calidad de los Reportes	70
3.2. Fortalecer el Objetivo de Cuenta Pública.....	70
Anexo	71
Programa de Mejoramiento de la Gestión	71
SIGLAS.....	75
BIBLIOGRAFÍA.....	77

ÍNDICE DE CUADROS

Nº 1 – Evolución Indicadores de Desempeño 2001 - 2005	25
Nº 2 – Indicadores de Desempeño 2004 – 2005. Porcentajes por Función	25
Nº 3 – Indicadores 2001 – 2005. Ámbitos de Evaluación.....	26
Nº 4 – Indicadores de Desempeño Año 2005. Funciones y Dimensiones de Evaluación	27
Nº 5 – Cumplimiento de Metas Indicadores Años 2001 - 2004.....	28
Nº 6 – Evaluación y Cumplimiento Metas Indicadores Año 2004 Según Función	29
Nº 7 – Cumplimiento de Metas Indicadores Año 2004 Según Función.....	30
Nº 8 – Formulación Indicadores de Desempeño Años 2002 – 2005 Según Ámbitos de Control	32
Nº 9 – Formulación Indicadores de Desempeño Año 2005 Según Ámbitos de Control.....	32
Nº 10 –Formulación Indicadores de Desempeño Año 2005. Ámbitos de Control y Dimensión de Evaluación.....	33
Nº 11 –Evaluaciones 1997 – 2004	49
Nº 12 –Cobertura de la Evaluación del Gasto Público. Presupuesto de los Programas Evaluados 1997 - 2004	51
Nº 13 –Evaluaciones Comprehensivas 2002 - 2004.....	52
Nº 14 –Cumplimiento de Compromisos Programas/Instituciones Evaluadas. Resumen de Compromisos por Ministerio Años 1999 al 2004. Todas las Líneas de Evaluación.....	62

ÍNDICE DE RECUADROS

Nº 1 – Ejemplos de Indicadores Según Dimensión y Ámbito de Evaluación	17
Nº 2 – Formulario Indicadores de Desempeño.....	19
Nº 3 – Definiciones Estratégicas.....	19
Nº 4 – Proceso Presupuestario. Etapa de Evaluación de Ejecución Presupuestaria	21
Nº 5 – Comisiones Técnicas Proceso Presupuestario	21
Nº 6 – Indicadores de Desempeño. Diseño Operativo	23
Nº 7 – Indicadores de Desempeño. Etapas del Ciclo	24
Nº 8 – Indicadores de Productos Según Dimensión de Evaluación	34
Nº 9 – Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), Sistema de Planificación/Control de Gestión	36
Nº 10 – Matriz de Marco Lógico (EPG).....	39
Nº 11 – Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto	42
Nº 12 – Diseño Operativo	47
Nº 13 – Evaluación de Programas. Principales Conclusiones de la Evaluación del Programa	50
Nº 14 – Recomendaciones – Implicancias Programas Evaluados Años 2000 a 2004 (EPG e Impacto	56
Nº 15 – Recomendaciones – Implicancias Instituciones Evaluadas. Evaluación Comprehensiva del Gasto Años 2002 y 2004	57

N° 16 – Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Año 2004. Recomendaciones - Implicancias	58
N° 17 – Evaluaciones de Impacto (EI). Año 2003 – 2004. Recomendaciones - Implicancias	59
N° 18 - Evaluación Comprehensiva del Gasto. Año 2003 – 2004. Recomendaciones – Implicancias	60
N° 19- Diseño Operativo. Balance de Gestión Integral (BGI)	68

ÍNDICE DE FIGURAS

N° 1 – Control de Gestión. Integración al Ciclo Presupuestario	12
N° 2 – Ámbitos de Control y Dimensiones del Desempeño	16
N° 3 – Integración al Ciclo Presupuestario	22
N° 4 – Integración al Ciclo Presupuestario	48
N° 5 – Mecanismo de Distribución de Recursos	65

Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados*

Marcela Guzmán S.**

I. Introducción

¿Que motiva la preocupación por la gestión y el presupuesto por resultados?²

Una característica de la gestión pública en la última parte del siglo veinte e inicios del actual, en la gran mayoría de los países, ha sido el crecimiento del sector público en términos de sus escalas y diversidad de actividades para responder a las demandas de los ciudadanos, en sociedades de creciente complejidad. En efecto, los gobiernos han experimentado un cambio significativo en el ámbito de sus actividades a lo largo de las últimas décadas. Actualmente, una parte importante de éstas consisten en la prestación de servicios en un contexto de restricciones de gastos que se agudizan en relación a las exigencias desde la ciudadanía.

En éste mismo campo los administradores públicos y cientistas políticos se refieren a la accountability -entendiéndola aquí como rendición de cuentas- destacando la responsabilidad por los resultados de las políticas, señalando que se requiere de mecanismos e instrumentos que evalúen el desempeño, es decir los logros o resultados de las acciones que las comprenden. Además para que la rendición de cuentas sea un concepto operacionalmente útil, se señala que las acciones programáticas (políticas y programa) determinadas por el ejecutivo requerirían de una clara definición de objetivos e información de desempeño para ser informada en reportes, los que además pueden ser objeto de exámenes, revisiones u otros mecanismos de evaluación independientes. Así, el concepto de hacerse responsable por las acciones de gobierno y dar cuenta de ellas involucra los conceptos de información de desempeño y de transparencia, mientras que su práctica ha requerido de una mayor diversidad y complejidad de mecanismos de administración respecto de los tradicionales.

En este marco la administración pública ha debido avanzar en procedimientos para mejorar la transparencia, gestión institucional y resultados del uso de los recursos, en un ambiente donde el desempeño, entendido como el logro o resultado de las actividades llevadas a cabo según propósitos establecidos no es un concepto sencillo.

Interrogantes comunes frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones son las siguientes: ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función?, ¿que limitaciones enfrentan los diferentes instrumentos?, ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan

* El presente documento corresponde a la cuarta 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 María Teresa Hamuy, Luna Israel 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 del Hacienda.

2 Ver Glynn and Murphy (1996), Banco Mundial (1998); Marcel (1999); World Bank (s/año); Mayne y Zapico-Goñi (2000); Allen y Tommasi (2001); Kromann, Groszyk y Buhler (2002); Kibblewhite y Ussher (2002); OECD (2002b) y OECD(2002c); OECD (2003).

de tales evaluaciones en acciones concretas?. Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ampliamente documentado, la evaluación de las acciones de las instituciones públicas enfrentan dificultades derivadas de la amplitud y ambigüedad en la definición de sus objetivos; la vinculación compleja entre productos y resultados; y la ausencia de una relación transaccional con el beneficiario. Esto último debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con subsidios que impiden una adecuada expresión de la valoración de los productos o servicios por parte de los usuarios.

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 resultados.

¿Que elementos caracterizan a las reformas orientadas a los resultados?³

Las reformas del sector público orientadas a los resultados o al desempeño han tenido un renacimiento en las pasadas dos décadas surgiendo los conceptos de gestión y de presupuesto por resultados, conceptos objeto de diversas interpretaciones. Respecto de la gestión por resultados es posible distinguir, como elementos esenciales, el disponer de la necesaria información de desempeño y de procesos y mecanismos que permitan el uso de ésta en los análisis y toma de decisiones en las instituciones. Por su parte, en relación al presupuesto basado en resultados o presupuesto por resultados éste puede ser definido como un presupuesto que presenta información sobre lo que las instituciones han hecho o esperan hacer con los recursos entregados, información de desempeño que puede ser presentada como parte de la documentación del presupuesto público. Una más estricta definición es aquella que lo define como una forma de presupuestación que relaciona los recursos distribuidos a información de desempeño, relacionándolos de una manera directa o indirecta.

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.

Ejemplos de reformas orientadas al desempeño son los desarrollos experimentados a lo largo de los últimos diez años en países como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia y Canadá, quienes han incorporado instrumentos para mejorar los procesos presupuestarios y orientarlos a resultados. Por otra parte estos modelos han estado constantemente evolucionado, y presentan diferentes grados de aproximación hacia productos y resultados, por ejemplos Australia y Nueva Zelanda comenzaron concentrándose en productos y actualmente se está moviendo hacia los resultados.

Los países desarrollados también usan diferentes instrumentos y mecanismos para desarrollar la información de desempeño: evaluaciones externas, compromisos de desempeño especificando resultados esperados, evaluaciones sistemáticas de programas, evaluaciones ad-hoc de programas, indicadores de desempeño etc. No obstante, la tendencia común en los países ha sido introducir la información de desempeño en los procesos de gestión y presupuesto.

En particular respecto del rol que cumplen las oficinas de presupuesto, no obstante que la responsabilidad de estas instituciones es la formulación y ejecución del presupuesto, 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, donde

3 Ver Schick (2001) y OECD (2002b), OECD (2003); Keith (2004)

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 desarrollo 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-ante.

Por otra parte, esta área de reforma, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas de información de desempeño, requiere de períodos largos de implementación. Estos incluyen revisiones y ajustes para asegurar que está funcionando de la manera esperada, y que los procesos e incentivos para producir la información y usarla son los correctos, en especial considerando que la implementación de estos sistemas no es una cuestión simplemente técnica.

¿Qué conceptos vinculan el desempeño con la asignación de recursos?⁴

Experiencias muestran que el proceso político, incluyendo el ciclo anual de presupuesto, provee de un vehículo poderoso para introducir y avanzar en la orientación al desempeño de los gobiernos. En particular, respecto del presupuesto por resultados es necesario tener presente su vínculo con los objetivos de todo sistema de presupuesto. Como lo señala la literatura los sistemas presupuestarios tienen tres objetivos: i) disciplina fiscal, ii) eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas, y iii) 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.

Igualmente importante es distinguir las diferentes formas de introducir la información de resultados o desempeño en la toma de decisiones de asignaciones de recursos. Poner atención a las formas de vinculación no es menor puesto que la asignación de recursos es un proceso complejo que se basa en prioridades programáticas y diferentes tipos de información. La OECD clasifica estas formas en dos grandes categorías, la vinculación directa e indirecta.

Vinculación indirecta significa que la información de desempeño es activamente usada para informar las decisiones a lo largo del presupuesto en conjunto con otra información. La información de desempeño es muy importante en el proceso de toma de decisiones, pero no necesariamente determina la cantidad de recursos a asignar. Vinculación directa significa que la asignación de recursos está directa y explícitamente vinculada a unidades de desempeño, utilizando fórmulas/contratos con indicadores específicos. Esta forma de presupuesto por resultados es menos usada y puede ser aplicada sólo en áreas muy específicas.

La experiencia en Chile

El proceso iniciado en Chile contiene muchos de los elementos y características de otros importantes procesos que han venido experimentando diferentes países, en particular respecto del rol que cumple la institucionalidad presupuestaria, y los instrumentos de evaluación y control del desempeño que se utilizan.

Teniendo presente lo anterior, durante los últimos años como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, la Dirección de Presupuestos del 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, orientándolo cada vez más por los resultados de sus diferentes acciones, programas o proyectos.

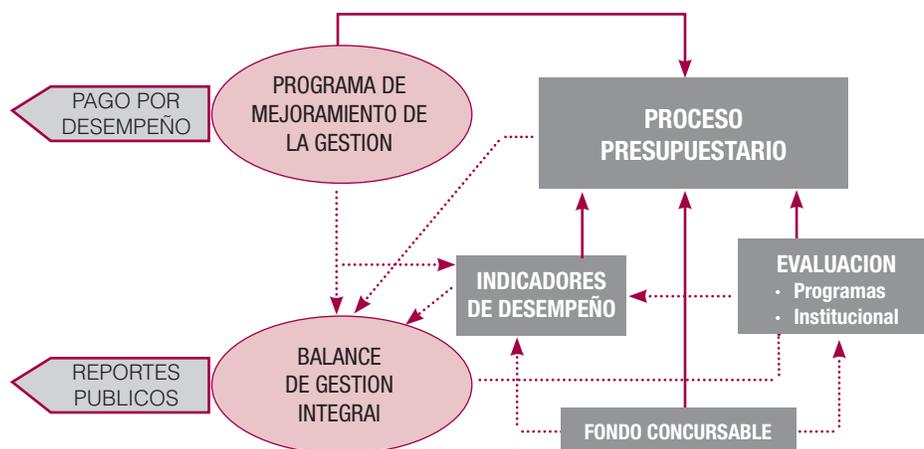
4 Ver Schick (2001), y Allen y Tommasi (2001), OECD (2003)

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 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 en las diferentes fases del proceso presupuestario, retroalimentando el ciclo de toma de decisiones. El desarrollo de esta experiencia en Chile está siendo mirada con atención por diferentes organismos internacionales⁵. Asimismo la experiencia práctica de Chile en la aplicación de los instrumentos evaluativos y de gestión institucional ha sido requerida por diversos países de América Latina a través de asistencia técnica y exposiciones⁶.

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); formato estándar de presentación de programas a financiamiento en el presupuesto (fondo concursable); 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 1.

Figura 1
CONTROL GESTION
INTEGRACION AL CICLO PRESUPUESTARIO



5 Ver estudios tales como: Chile, Fiscal Transparency, Oxford Analítica, Noviembre 2001; Budgeting in Chile, OECD año 2004; Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas, Resumen Ejecutivo, Banco Mundial.; Performance Related Pay for Government Employees, an Overview of OECD countries, 2005.

6 Ejemplo de esto son los siguientes: Seminario BID "Evaluation Capacity Strengthening in Region I Countries – Workshop on International Experiencie with Evaluation System Management", Octubre 2003; Seminario FMI-Ministerio de Finanzas de Brasil, "Sub-national Financial Management y Performance Budgeting", Marzo 2004; Seminario Banco Mundial "Taller de Monitoreo y Evaluación del Gasto", Julio 2004, Perú; Conferencia "Hacia la Institucionalización de Sistemas de Evaluación y Monitoreo para Apoyar el Proceso Presupuestal en América Latina y el Caribe. Washington, Junio 2005.

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 utilizando un formato estándar de presentación (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.

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.

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 en el proceso presupuestario se inició en el año 1994⁷, 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 1999-2000⁸, 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, recuperando su objetivo original⁹.

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, una razonable 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 el número de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar. Por esto es necesario diferenciar entre indicadores para propósitos de gestión o de monitoreo interno en las instituciones, a nivel de los diferentes centros de responsabilidad o unidades de trabajo, de aquellos necesarios en los niveles superiores de la toma de decisiones o con fines de “accountability”. En este último caso los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización.

1.2 Ámbitos y Dimensiones de los Indicadores. Elementos Metodológicos¹⁰

1.2.1. Ámbitos de Control

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

⁷ 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.

⁸ 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. Los programas, que cubren a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados en el año 2000 vinculando el incentivo monetario al cumplimiento de etapas de desarrollo de sistemas de gestión.

⁹ Se exceptúan algunos Servicios en los que, debido a que su misión no comprende la ejecución directa o a través de terceros de productos o servicios a usuarios, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores. Este es el caso del Poder Judicial, Poder Legislativo, Contraloría General de la República, Dirección de Seguridad Pública e Informaciones (Ministerio del Interior), Ministerio Público, Consejo de Rectores (Ministerio de Educación) y algunos Servicios del Ministerio de Defensa.

¹⁰ Los elementos metodológicos que se presentan se han elaborado teniendo como base diferentes documentos técnicos, y la experiencia en los últimos años respecto de la implementación de indicadores de desempeño en Chile.

- 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 corresponden a un primer resultado de un programa o acción pública. Sin embargo, el concepto no está restringido sólo a niveles de producción o provisión sino que se extiende a otras importantes características o atributos de estas acciones.

Por otra parte, en algunos bienes o servicios corresponde usar indicadores de unidades de productos entregados como indicadores de resultados intermedios o finales, por ejemplo el número de kilómetros en la construcción de caminos. No obstante en otros, los indicadores de producto son relativamente menos relevantes respecto de los resultados intermedios o finales que se esperan.

- 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 su ocurrencia facilita y hace más probable alcanzar 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 disponer de 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.

1.2.2. Dimensiones o Focos del desempeño

El desempeño, además de los ámbitos de control mencionados, tiene también diferentes dimensiones algunas de las cuales interactúan y pueden entrar en conflicto. Es por esto que la selección de indicadores debe procurar una visión equilibrada y el análisis de los resultados de las mediciones debe efectuarse con extremo cuidado. 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, la administración de recursos institucionales 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.

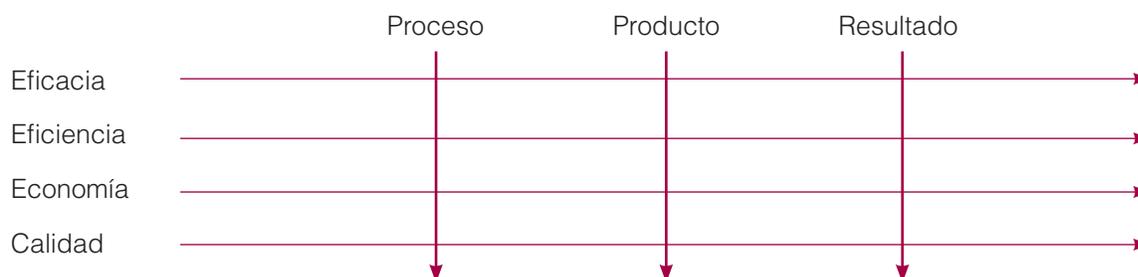
Algunas relaciones que reflejan este concepto son, por ejemplo, número de reclamos sobre el total de casos atendidos, tiempo de tramitación de beneficios, tiempo de espera en oficinas de atención de público o velocidad de respuesta de cartas, llamadas o reclamos por parte de los usuarios.

1.2.3. Combinaciones entre Ámbitos de Control y Dimensiones del Desempeño

Los ámbitos de control y dimensiones de evaluación se entrecruzan cuando evaluamos desempeño como se observa en la siguiente figura. Para los diferentes bienes y servicios habrá diferentes combinaciones entre ámbitos y dimensiones que serán más relevantes que otras para los respectivos procesos de monitoreo y/o evaluación.

Figura N°2

Ámbitos de Control y Dimensiones del Desempeño



Por ejemplo en el ámbito de control a nivel de producto, éste puede incluir la dimensión de eficacia medida por los niveles de bienes o servicios producidos o entregados, o el logro de coberturas comprometidas. Adicionalmente puede incluir indicadores respecto de atributos de los bienes o servicios correspondientes a la dimensión de calidad, así como también puede incluir indicadores de la eficiencia de su producción o provisión. Esta integración de información correspondiente a diferentes dimensiones del desempeño en el nivel de productos no muestra resultados intermedios ni finales, sin embargo ilustra respecto de requisitos y condiciones de desempeño necesarias para que tales resultados ocurran. Ejemplos de indicadores por dimensión y ámbito de control se presentan en el siguiente recuadro.

Recuadro N°1

Ejemplos de Indicadores Según Dimensión y Ámbito de Evaluación

EFICACIA

-Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas proteccionales
(Ámbito de Control: Resultado Intermedio) Servicio Nacional de Menores

-Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo
(Ámbito de Control: Resultado Final) Gendarmería de Chile

EFICIENCIA

-Promedio de controversias resueltas por abogado
(Ámbito de Control: Producto) Superintendencia de ISAPRES

-Promedio de Inspecciones a faenas mineras por fiscalizador
(Ámbito de Control: Producto) Servicio Nacional de Geología y Minería

ECONOMÍA

-Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados
(Ámbito de Control: producto) Instituto de Desarrollo Agropecuario

-Tasa de Variación Anual en el resultado neto de operación
(Ámbito de Control: Resultado Final) Central de Abastecimientos

CALIDAD

-Porcentaje de declaraciones y pagos vía Internet y planilla electrónica
(Ámbito de Control: Producto) Instituto de Normalización Provisional

-Tiempo promedio de tramitación de solicitudes de extracción
(Ámbito de Control: Producto) Servicio Nacional de Pesca

1.2.4. 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 debe considerar 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 bienes y servicios y del ámbito de control que se necesita evaluar (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 posibles de obtener 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 más sofisticadas. 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 la 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 que los costos de aplicarla sean tan altos que no sea recomendable su utilización en comparación con los recursos comprometidos en el programa y/o con los vacíos de información que pretende cubrir.

Teniendo en consideración los elementos anteriores, una propuesta de elaboración de indicadores debe contener indicadores factibles de medir, identificando el momento adecuado para esto y la periodicidad de las mediciones. Esto último, de modo de equilibrar adecuadamente las necesidades de información con los recursos disponibles, tanto técnicos como financieros.

1.2.5. Presentación de Indicadores en el Presupuesto

La presentación de los indicadores y sus metas anuales se efectúa identificando, para cada indicador las siguientes categorías de información, como se observa en el Recuadro N° 2: el producto estratégico institucional (bienes o servicios) al que se vincula; el nombre del indicador identificando su ámbito de control y dimensión de evaluación, y si corresponde o no aplicar enfoque de género; la fórmula de cálculo; el valor efectivo del indicador en años recién pasados.

Recuadro N° 2 Formulario Indicadores de Desempeño

MINISTERIO SERVICIO PROGRAMA						PARTIDA CAPÍTULO PROGRAMA			
	Producto estratégico o relevante al que se vincula (bien y/o servicio)	Indicador de Desempeño	Fórmula de cálculo	Datos Efectivos			Estimación	Meta	Medios de verificación
				2001	2002	2003	2004	2005	
	Nombre Dimensión Ámbito de control								

La primera columna de información tiene por objeto analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones (ver Recuadro N° 3), permitiendo una más clara visión de la cadena de información de desempeño producto estratégico-indicador-metas y cumplimiento. La segunda columna contiene información de que es lo que mide el indicador. 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.

Recuadro N° 3 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 comprehensiva en cuanto a identificar claramente los productos relevantes y los clientes/ usuarios/ beneficiarios a los cuales se orientan 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. Corresponden a una definición agregada de los bienes y servicios que la institución o Servicio ofrece como respuestas a las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios. Los productos se generan 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. La presentación de éstos debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda¹¹, y el análisis y selección final se realiza conjuntamente entre las dos instituciones.
- b) Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos de este Ministerio analiza las propuestas 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 recibe los reportes de formulación de indicadores y metas, y posteriormente, del cumplimiento de éstas.

1.4 Seguimiento

A partir del año 2001, el seguimiento del cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores de desempeño se efectúa durante los primeros meses del siguiente año a aquel para el que fueron formulados. La información base para efectuar el seguimiento es presentada, cada año, en el Balance de Gestión Integral de cada institución (ver punto V). Estos antecedentes son revisados por la Dirección de Presupuestos, en algunos casos requiriendo información adicional a los servicios. El informe final de cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores se envía a cada Ministerio y sus correspondientes servicios, y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso¹². Adicionalmente, información agregada se presenta al Congreso en la evaluación de la ejecución presupuestaria y en los anexos al Proyecto de Ley de Presupuestos, a nivel de cada partida. La información también se encuentra disponible en el sitio web de la Dirección de Presupuestos.

Parte importante del seguimiento es la verificación de la información. Es por esto que, adicionalmente a las actividades realizadas, la Dirección de Presupuestos solicita y revisa los medios de verificación de una muestra de indicadores.

1.5 Integración al Ciclo Presupuestario

La etapa de formulación de indicadores y definición de sus metas es realizada considerando las asignaciones de recursos que cada año contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos y se envían al Congreso Nacional cada año, como parte de la información que acompaña la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Esto con el objeto de que los integrantes de las Comisiones Legislativas cuenten con antecedentes de desempeño en la tramitación de dicho proyecto. Una vez aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos, los indicadores y sus metas constituyen compromisos para la ejecución de la correspondiente Ley de Presupuestos.

Por otra parte, cada año, el cumplimiento de las metas de los indicadores 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 de la Ejecución Presupuestaria,

¹¹ En el proceso de formulación del presupuesto 2005 los indicadores se formularon través del Formulario H.

¹² La Ley N°19.875 de 2003 otorga carácter permanente a esta comisión.

evaluación que es parte del proceso presupuestario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (ver Recuadro N°4). Adicionalmente, la información está disponible para el trabajo de las Comisiones Técnicas que se llevan a efecto en el período de formulación del presupuesto (ver Recuadro N°5) y es enviada a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (ver figura N°3).

Recuadro N°4

Proceso Presupuestario. Etapa de Evaluación de Ejecución Presupuestaria

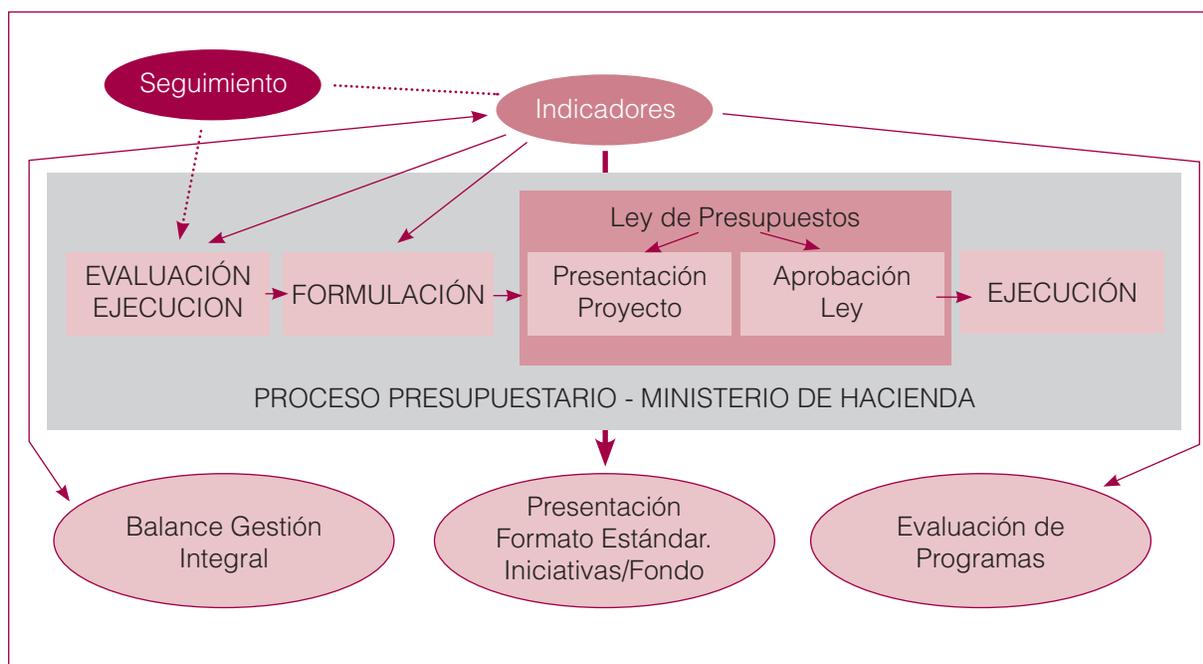
A partir del proceso presupuestario correspondiente al año 2001 la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda consolidó una etapa inicial de éste que se ha denominado Evaluación de la Ejecución Presupuestaria (evaluación interna), y que corresponde a la evaluación de la ejecución financiera y de gestión del año anterior. 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 las Comisiones Técnicas de la etapa de formulación (ver Recuadro N°5)

Recuadro N° 5

Comisiones Técnicas Proceso Presupuestario.

Las Comisiones Técnicas son reuniones entre cada Servicio Público, cuyo presupuesto forma parte de la Ley de Presupuestos, y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Se realizan cada año en el período de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos. En éstas el Director o autoridad del Servicio o institución expone las prioridades y aspectos técnicos en que basa su presentación de presupuesto para el año siguiente. Dichos antecedentes son analizados en la reunión. A partir del proceso 2001, se dispone de información de desempeño de las instituciones, proveniente del sistema de control de gestión de la Dirección de Presupuestos, para enriquecer el trabajo en estas Comisiones.

Figura N° 3
Integración al Ciclo Presupuestario



El cumplimiento de los indicadores de desempeño comprometidos en el presupuesto, al igual que los resultados de las evaluaciones (ver punto III) constituyen información de desempeño, uno de cuyos objetivos es enriquecer la formulación del presupuesto. Esto no implica un uso aislado ni una relación mecánica, inmediata y directa de más o menos recursos dependiendo de sus resultados. Más bien, los indicadores de desempeño son utilizados en conjunto con otras categorías de información de desempeño, considerando las prioridades de política y en el marco de política fiscal.

En efecto, en algunos casos de acciones públicas (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 u otros procesos de control de gestión. De este modo, con posterioridad, se podrá revisar la decisión en base al cumplimiento de dichas condiciones, compromisos y/o nueva información de desempeño, 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 relativamente adecuadas en comparación con otras prioridades presupuestarias, situaciones en que la información de desempeño puede contribuir a decidir respecto de la continuidad de estas asignaciones.

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

¹³ Ver Allen y Tommasi (2002)

1.6. Diseño Operativo

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

Recuadro N°6 Indicadores de Desempeño. Diseño Operativo



i) Propuesta de indicadores. El proceso de trabajo se inicia con una propuesta de indicadores de desempeño 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 V).

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.

¹⁴ En el proceso de formulación del Presupuesto 2005 se envió una propuesta de indicadores al 72% de las instituciones centralizadas (un total de 77) y a 26 instituciones desconcentradas.

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.

(iv) Seguimiento. Corresponde a la evaluación de cumplimiento de las metas , y como se señalara se efectúa sobre la base de lo informado en el Balance de Gestión Integral correspondiente.

El diseño operativo comprende las etapas de formulación, ejecución de compromisos y seguimiento. Las etapas de este ciclo se desarrollan en diferentes años fiscales como se muestra en el Recuadro N°7.

Recuadro N°7
Indicadores de Desempeño. Etapas del Ciclo

Años	Etapas del Ciclo
Año t-1	-Formulación de indicadores y definición de metas año t -Presentación al Congreso junto con Proyecto de Presupuesto año t
Año t	-Ejecución compromisos establecidos en metas de indicadores año t -Formulación de indicadores y definición de metas año t+1 -Presentación al Congreso junto con Proyecto de Presupuesto año t+1
Año t+1	-Evaluación cumplimiento de metas de indicadores año t. Informe a Ministerios, Servicios y Congreso -Ejecución compromisos establecido en metas de indicadores año t+1 -Formulación de indicadores y definición de metas año t+2 -Presentación al Congreso junto con Proyecto de Presupuesto año t+2

2. Balance de la Experiencia. Principales Avances y Aprendizajes

2.1 Sistematicidad de la Experiencia

Entre los años 2001-2005 se han definido metas a través de indicadores en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores en el período ha mostrado significativos mejoramientos, avanzando cada año en identificar los productos (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, y comprometer mejores indicadores y metas para ellos.

Para perfeccionar este sistema, se ha contado con los incentivos de los Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG) que incluyen la planificación estratégica y el control de gestión entre sus sistemas claves, y la retroalimentación proveniente del desarrollo de las evaluaciones de programas e instituciones y sus correspondientes compromisos institucionales (ver puntos III y Anexo). 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 2001-2005

En estos cinco años se ha incrementado significativamente el número de indicadores de desempeño e instituciones que los formulan. 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 2005 se presentaron 1.588 indicadores para 133 Servicios lo que representa un promedio de 11,9 indicadores por institución (ver Cuadro N° 1).

El número de indicadores 2005 es levemente menor que en 2004, sin embargo está en el rango que se ha definido para el mediano plazo, con el objeto de disponer de un conjunto de indicadores relevantes y posibles de administrar por quienes usan la información.

Cuadro N° 1
Evolución Indicadores de Desempeño 2001-2005

Año	N° Indicadores	N° Instituciones	Promedio por Institución
2001	275	72	3.8
2002	537	109	4.9
2003	1039	111	9.4
2004	1684	132	12.8
2005	1588	133	11.9

En los cinco años analizados un número significativo de indicadores formulados corresponden a funciones de protección social, salud y educación¹⁵, a su vez los indicadores cubren mayoritariamente el ámbito de eficacia como se muestra en los cuadros N° 2 y 3.

Cuadro N° 2
Indicadores de Desempeño 2004-2005
Porcentajes por Función

Funciones	2004	2005
	Porcentajes	
A Funciones de Actividades Recreativas, Cultura y Religión	3	4
B Funciones de Defensa	1	1
C Funciones de Educación	4	5
D Funciones de Orden Público y Seguridad	3	3
E Funciones de Protección del Medio Ambiente	2	2
F Funciones de Protección Social	19	20
G Funciones de Salud	9	9
H Funciones Económicas	35	30
I Funciones Generales	23	25
J Funciones de Vivienda y Servicios Comunitarios	1	1
Total %	100%	100%
Indicadores	1.684	1.588
Instituciones	132	133

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

¹⁵ Años 2004 y 2005 de acuerdo a nueva clasificación del gasto. Para los años 2001-2003 ver información de acuerdo a antigua clasificación en Guzmán (2003a) y Guzmán(2003b).

Cuadro N° 3
Indicadores 2001-2005
Ámbitos de Evaluación

Ámbitos o Focos	2001		2002		2003		2004		2005	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Eficacia	200	72	299	56	555	53	848	50	861	54
Eficiencia	24	9	53	10	153	15	233	14	177	11
Económicas	51	19	67	12	136	13	275	16	191	12
Calidad*			118	22	195	19	328	20	359	23
Total Indicadores	275	100	537	100	1039	100	1684	100	1.588	100
N° Instituciones	72		109		111		132		133	

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 2005 un 35% de los indicadores presentados cubren funciones de educación, protección social y salud, mientras que un 54% del total corresponden al ámbito de eficacia (ver Cuadro N°4). Por otra parte, el total de indicadores se vinculan con el 88% de los productos estratégicos (bienes o servicios) provistos por las instituciones¹⁶, cifra superior en 48 puntos respecto del año 2004.

¹⁶ Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido.

Cuadro N°4
Indicadores de Desempeño Año 2005
Funciones y Dimensiones de Evaluación

Funciones	Eficacia N°	Eficiencia N°	Economía N°	Calidad N°	Total N°	Porcentaje (%)
A Funciones de Actividades Recreativas, Cultura y Religión	34	11	4	9	58	4%
B Funciones de Defensa	8	10	3	2	23	1%
C Funciones de Educación	57	5	3	13	78	5%
D Funciones de Orden Público y Seguridad	39	5	1	10	55	3%
E Funciones de Protección del Medio Ambiente	22	4	3	3	32	2%
F Funciones de Protección Social	139	14	76	90	319	20%
G Funciones de Salud	76	14	17	31	138	9%
H Funciones Económicas	263	61	38	114	476	30%
I Funciones Generales	213	52	44	85	394	25%
J Funciones de Vivienda y Servicios Comunitarios	10	1	2	2	15	1%
Total N°	861	177	191	359	1.588	100%
Total %	54%	11%	12%	23%	100%	

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

2.2.2. Resultados

2.2.2.1 Período 2001-2004

El cumplimiento de las metas comprometidas en los indicadores se ha evaluado cada año a través de los procedimientos definidos. El porcentaje de indicadores evaluados respecto de los formulados ha sido superior al 70%, elevándose a 94% en la última evaluación correspondiente al proceso 2004.

Las metas no evaluadas tiene su explicación en diferentes razones. La más común, particularmente en los primeros años, se refiere a que algunos algoritmos de medición se han reformulado para hacerlos más pertinentes, reformulaciones que han sido incorporadas en los indicadores del siguiente año. Una segunda razón se debe a la no presentación de información o bien que ésta no ha tenido la calidad que permita efectuar la evaluación. En otros casos el período de medición de indicadores es superior a un año, por lo que no correspondía evaluarlos en el año de análisis.

Respecto de los resultados, el porcentaje de cumplimiento de metas en el rango 100%-95% ha alcanzado valores entre un 69% y 80% respecto del total de los indicadores evaluados, porcentajes considerados satisfactorios. A lo largo del período ha habido un sistemático mejoramiento en la calidad de los indicadores y exigencia de sus metas, lo que explica los menores porcentajes de los años 2002 y 2003 respecto del año 2001. No obstante, esto se considera una tendencia normal en las primeras etapas de aplicación de éste tipo de instrumento (Ver Cuadro N°5).

Cuadro N° 5

Cumplimiento de Metas Indicadores Años 2001-2004

Rangos de Cumplimiento	2001	2002	2003	2004 ¹⁷
	Porcentaje			
95% - 100%	80	69	76	86
90% - 94%	6	9	5	3
89% - 80%	4	8	7	4
< 80%	10	15	12	7
N° Total de Evaluados	163	394	958	1.579
Evaluados / formulados (%)	79	73	92	94

La evaluación de las metas se ha basado en antecedentes presentados en los Balances de Gestión Integral (BGI)¹⁸ de los Servicios Públicos e información complementaria solicitada. Los incumplimientos de las metas comprometidas tienen su explicación en dificultades de gestión interna; mientras que otros se explican por sobrestimaciones de metas, en algunos casos, debido a insuficiente información de años previos. Casos de incumplimientos debido a factores externos a la institución o cambios de prioridades programáticas debidamente justificadas no son considerados en el cálculo del porcentaje de cumplimiento.

2.2.2.2 Indicadores año 2004

En el proceso de elaboración del presupuesto del año 2004 un total de 132 instituciones públicas comprometieron metas cuantitativas a través de indicadores de desempeño. El cumplimiento de dichas metas fue evaluado en el primer semestre del año 2005.

Como muestra el cuadro 6, del total de 1.684 indicadores comprometidos se evaluó el cumplimiento de 1.590 indicadores, lo que corresponde a un 94% de ellos. Por otra parte, 94 indicadores correspondientes a un 6% de los comprometidos no fueron evaluados. De los indicadores no evaluados 39 lo serán en el procesos correspondiente al año 2005, debido a que corresponden a indicadores en que el período de medición es superior a un año o cuyos algoritmos de medición se reformularon para hacerlos más pertinentes, reformulaciones que fueron incorporadas en los indicadores de éste año. En los restantes 55 indicadores no se presentó información que permitiera su evaluación.

¹⁷ Se excluyen los indicadores evaluados cuyo incumplimiento se debe a causas justificadas (factores externos o cambios de prioridades).

¹⁸ Los BGI de los Servicios Públicos son entregados al Congreso Nacional el 30 de abril de cada año.

Cuadro N° 6
Evaluación y Cumplimiento Metas Indicadores Año 2004
Según Función

Funciones	Número de Indicadores			Cumplidos	Porcentaje (%)	
	Comprometidos Evaluados	No Evaluados	Total		Evaluados Respecto Total	Cumplidos Respecto Evaluados ¹⁹
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	52	2	54	49	96%	94%
Defensa	17	1	18	15	94%	88%
Educación	65	10	75	57	87%	88%
Orden Público y Seguridad	49	6	55	38	89%	78%
Protección del Medio Ambiente	27	0	27	25	100%	93%
Protección Social	296	26	322	250	92%	84%
Salud	150	1	151	122	99%	81%
Económicas	564	21	585	478	96%	86%
Generales	367	21	388	319	95%	88%
Vivienda y Servicios Comunitarios	3	6	9	2	33%	67%
Total	1.590	94	1.684	1.355	94%	86%

Como se aprecia en el cuadro 7, del total de indicadores evaluados, un 86% de ellos se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y un 7% presentó un cumplimiento inferior a 80%.

¹⁹ El porcentaje de cumplimiento excluye de la base aquellos indicadores evaluados, pero cuyo incumplimiento se debe a factores externos al servicio.

Cuadro N°7
Cumplimiento de Metas Indicadores año 2004
Según Función

Grado de Cumplimiento²⁰	95% - 100%	90% - 94%	80% - 89%	< 80%	Total	Porcentaje
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	49	1	2	0	52	3%
Defensa	15	1	1	0	17	1%
Educación	57	5	2	1	65	4%
Orden Público y Seguridad	38	3	2	6	49	3%
Protección del Medio Ambiente	25	0	1	1	27	2%
Protección Social	250	12	13	21	296	19%
Salud	122	5	7	16	150	9%
Económicas	478	17	23	39	557	35%
Generales	319	8	14	22	363	23%
Vivienda y Servicios Comunitarios	2	0	0	1	3	0%
Total	1.355	52	65	107	1.579	
Porcentaje	86%	3%	4%	7%	100%	

2.3 Desarrollo Institucional

Las definiciones de marco institucional, actores y sus funciones se han mantenido a lo largo de éstos cinco últimos años. La experiencia acumulado ha permitido crear espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones y ha facilitado la integración del concepto de indicadores en otros instrumentos, como el sistema de información para la gestión de las instituciones (SIG) que es parte de los PMG, los marcos lógicos utilizados como parte de las evaluaciones de programas, y el formato estándar de presentación de programas en la formulación de presupuestos. De igual modo, en muchos casos, las dinámicas de trabajo en las instituciones han generado articulaciones entre las diferentes unidades, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión institucional y fortalecer los procesos de análisis y asignación de recursos públicos.

2.4 Calidad

2.4.1 Consolidación Metodológica

En estos 5 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, a partir del año 2001 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 en la formulación de los presupuestos (ver punto IV); se ha incorporado como elemento básico para informar sobre el desempeño

²⁰ Se excluyen los indicadores evaluados cuyo incumplimiento se debe a factores externos al servicio.

institucional en los BGI (ver punto V), 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 Anexo y Recuadro N°9), todos instrumentos del sistema de control de gestión en funcionamiento en la Dirección de Presupuestos.

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 mejores análisis técnicos, avanzando tanto en la identificación de los objetivos de productos (bienes y/o/servicios) 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 2005 se completó el cuarto ciclo de trabajo con indicadores de desempeño, evaluando el cumplimiento de los indicadores presentados en el año 2003 para el presupuesto 2004. El seguimiento de cumplimiento se efectuó en el primer semestre del año 2004 de acuerdo al proceso descrito en punto II. 1.4.

En cada uno de los procesos de formulación de indicadores, con fines de seguimiento, se han identificado los medios de verificación del cumplimiento de las metas comprometidas. 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

2.5.2.1. Período 2001-2005

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 en este período ha sido necesario disponer de indicadores en los otros ámbitos de control, que provean información de otros aspectos del desempeño también importantes. En particular se ha recurrido a indicadores en el ámbito de procesos y principalmente de productos.

Como se observa en el cuadro N°8, en este nivel de desarrollo del sistema, los indicadores de productos alcanzan un alto porcentaje respecto del total. Sin embargo, la formulación de indicadores de productos no se centra exclusiva ni mayoritariamente en los niveles de producción o de provisión de bienes y servicios. En efecto, los esfuerzos se han orientado a cubrir atributos deseables de éstos en términos de calidad, eficiencia de su producción o provisión, y desde la perspectiva de la eficacia, cobertura de sus poblaciones objetivo. En el caso de los indicadores de procesos, ellos cubren áreas claves con el objeto de garantizar o facilitar el logro en los ámbitos de desempeño superiores.

La disminución en el porcentaje de indicadores de resultados que se observa en el cuadro N°8 se debe a una mayor rigurosidad en la clasificación de los indicadores, lo que también es producto de una mayor comprensión de las diferentes etapas de la cadena de desempeño, es decir, procesos-productos-resultados.

Cuadro N°8.
Formulación Indicadores de Desempeño Años 2002-2005
Según Ámbitos de Control

Año	Proceso		Producto		Resultado						Total	
	N°	%	N°	%	Intermedio		Final		Total		N°	%
					N°	%	N°	%	N°	%		
2002	78	14	174	32	190	35	95	18	285	53	537	100
2003	239	23	527	51	186	18	87	8	273	26	1039	100
2004	513	30	779	46	291	17	101	6	392	23	1684	100
2005	396	25	901	57	208	13	83	5	291	18	1588	100

Cabe señalar que la naturaleza de las misiones institucionales también influye en los avances señalados, existiendo instituciones donde es menos complejo definir indicadores y obtener mediciones que en otras. En este sentido destacan los avances de instituciones tales como la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la Subsecretaría de Transporte, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), la Junta Nacional de Jardines infantiles (JUNJI) y la Dirección de Bibliotecas Archivos y Museos.

2.5.2.2. Formulación de Indicadores Año 2005

En el proceso de formulación presupuestaria para el año 2005 un 18% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y un 57% miden producción, como se observa y ejemplifica en los cuadros siguientes.

Cuadro N°9.
Formulación Indicadores de Desempeño Año 2005
Según Ámbitos de Control

Funciones	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
A Funciones de Actividades Recreativas, Cultura y Religión	7	41	9	1	10	58
B Funciones de Defensa	3	14	3	3	6	23
C Funciones de Educación	4	47	6	21	27	78
D Funciones de Orden Público y Seguridad	15	29	6	5	11	55
E Funciones de Protección del Medio Ambiente	12	15	5	0	5	32
F Funciones de Protección Social	114	147	43	15	58	319
G Funciones de Salud	19	82	24	13	37	138
H Funciones Económicas	95	298	69	14	83	476
I Funciones Generales	125	221	37	11	48	394
J Funciones de Vivienda y Servicios Comunitarios	2	7	6	0	6	15
Total N°	396	901	208	83	291	1.588
Total %	25%	57%	13%	5%	18%	

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

La formulación de indicadores de productos se traduce en que un 37% de ellos corresponden a indicadores de calidad de los bienes y servicios entregados, un 13% a indicadores de eficiencia de su producción, y un 46% a eficacia, donde la gran mayoría se centra en mediciones de coberturas respecto a sus poblaciones objetivos (ver cuadro N°10).

Cuadro N° 10
Formulación Indicadores de Desempeño Año 2005
Ámbitos de Control y Dimensión de Evaluación

Funciones	Proceso		Producto		Resultado						Total	
	N°	%	N°	%	Intermedio		Final		Total			
					N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Calidad	28	7	331	37	0	0	0	0	0	0	359	23
Economía	134	34	37	4	15	7	5	6	20	7	191	12
Eficacia	181	46	415	46	187	90	78	94	265	91	861	54
Eficiencia	53	13	118	13	6	3	0	0	6	2	177	11
Total	396	100	901	100	208	100	83	100	291	100	1588	100

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

A continuación se presentan ejemplos de indicadores de productos, según dimensión de evaluación.

Recuadro N°8 **Indicadores de Productos Según dimensión de Evaluación**

EFICACIA

- Porcentaje de alumnos/as atendidos en el Programa Salud Bucal con respecto al total de alumnos/as del sistema escolar
(Ámbito de Control: Producto) Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas
- Porcentaje de condenados del Sistema Cerrado y Semi-Abierto que realizan actividades laborales
(Ámbito de Control: Producto) Gendarmería de Chile

EFICIENCIA

- Número de becarios con relación a la dotación efectiva del Departamento de Becas
(Ámbito de Control: Producto) Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica
- Gasto promedio de m2 de Pavimentos Participativos seleccionados
(Ámbito de Control: Producto) Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo

ECONOMÍA

- Porcentaje de recursos privados obtenidos respecto del gasto total del Departamento Derecho Intelectual
(Ámbito de Control: Producto) Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos
- Porcentaje de monto de subvención recuperado por concepto de discrepancia de asistencia
(Ámbito de Control: Producto) Subsecretaría de Educación

CALIDAD

- Porcentaje de usuarios encuestados que califica que su problema fue totalmente solucionado en las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias
(Ámbito de Control: Producto) Junta Nacional de Jardines Infantiles
- Grado de satisfacción de usuarios respecto de visitas gratuitas al zoológico
(Ámbito de Control: Producto) Parque Metropolitano

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 la Ejecución presupuestaria de los años 2002-2004 (ver Recuadro N°5), analizándose dicha información en conjunto con otros antecedentes disponibles. De esta forma los indicadores proveen de información que contribuye a los objetivos de eficiencia en la asignación y eficiencia operacional que se definen para el sistema presupuestario.

3. Desafíos 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 número de indicadores disponibles y su mejor calidad, aún quedan espacios para la formulación y medición del desempeño respecto de bienes y servicios centrales o claves para el cumplimiento de algunos objetivos estratégicos institucionales. Lo anterior no significa incrementar significativamente el número de indicadores, sino que más bien se requiere continuar precisando y priorizando acciones públicas objeto de mediciones, y en algunos casos agregar iniciativas que apuntan a un mismo objetivo estratégico pasando desde varias mediciones a una única medición. Se considera posible avanzar en las líneas recién señaladas producto de haber alcanzado condiciones básicas de desarrollo.

Paralelamente, se requiere continuar mejorando la disponibilidad de información para efectuar las mediciones, identificando y generando registros de información adecuados y oportunos, y/o mejorando los existentes.

Por otra parte, las dinámicas y dificultades enfrentadas en el desarrollo de los indicadores son comunes a las mediciones de desempeño²¹ lo que implica tareas permanentes. Asimismo confirma la necesidad de continuar con la aplicación de diferentes instrumentos que, complementariamente, fortalezcan competencias y procesos de trabajo en este campo.

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 N°9). Este sistema, entre otros requisitos, incluye la identificación y elaboración de indicadores asociados a los principales productos (bienes o servicios), el desarrollo de adecuados sistemas de recolección y sistematización de información, y la evaluación del cumplimiento de sus metas. Además, gradualmente, a través de la exigencia de certificación externa del sistema se profundizará su desarrollo.

b) La asistencia técnica que en materia de elaboración de indicadores que 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.

²¹ Ver Allen y Tommasi (2002) y OECD (2002b).

Recuadro N°9

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 cuatro 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.

A partir del año 2005, los servicios que cumplan con haber aprobado la etapa 6 descrita se incorporan a una etapa de preparación para la certificación del sistema según la norma ISO, certificación que debe efectuarse en el año siguiente.

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 algunos casos estos aún son trabajados por un grupo reducido de profesionales, no socializándose debidamente en todos aquellos de los cuales depende su resultado ni optimizándose su uso en el análisis y toma de decisiones al interior de las instituciones. Las dos líneas de acción recién mencionadas deberían contribuir a avanzar en esta área.

3.3 Identificar el vínculo entre los productos (bienes y/o servicios) a que se refieren los indicadores y sus correspondientes asignaciones presupuestarias.

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. Al respecto, a través del proyecto en desarrollo Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE), se elaborarán catálogos de productos institucionales que permitan vincular los indicadores correspondientes a cada uno, sus metas y resultados, y la información financiera respectiva.

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, complementariamente a los indicadores de desempeño, 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. Estas tres líneas conforman lo que se ha denominado programa o sistema de evaluación.

Todas las líneas tienen por objeto contribuir al objetivo de eficiencia en la asignación de recursos públicos y han tenido su origen en Protocolos suscritos con el Congreso Nacional con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año, y a partir del año 2003 también en las normas de administración financiera del Estado²².

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 públicas²³.

Teniendo en consideración lo anterior y los objetivos y requisitos de las evaluaciones que 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 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 establecido para su integración al proceso presupuestario siguen los mismos lineamientos.

²² Ley N°19.896 del 3 de septiembre de 2003 y su Reglamento

²³ En la institucionalidad Chilena, la evaluación de programas o instituciones 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.

Por otra parte, la línea de Evaluación Comprehensiva del Gasto iniciada el año 2002 tiene por objeto evaluar el conjunto de objetivos, programas y procedimientos que administra una institución, sea ésta un Ministerio o un Servicio Público parte de éste. Lo anterior implica evaluar la consistencia de sus objetivos y de éstos con los productos institucionales, 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, confiables, públicas, pertinentes, oportunas, y eficientes.

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

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.

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 en la toma de decisiones que afectan al programa o institución respectiva, estando dichos informes disponibles a quien lo solicite. Informes de síntesis de las evaluaciones también forman parte de la información que se presenta junto con el Proyecto de Ley de Presupuestos. A partir del año 2003 los resultados de las evaluaciones también son presentados en la evaluación de la gestión financiera que se presenta en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

La pertinencia de las evaluaciones se aborda en la definición de los ámbitos de evaluación incorporados en los formatos metodológicos y material de apoyo, en la práctica de recoger con anterioridad al inicio de la evaluación preocupaciones e interrogantes respecto del desempeño de cada programa, y 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 la información sobre los resultados de las evaluaciones este disponible en los procesos de toma de decisiones relevantes. En particular en las etapas del ciclo de toma de decisiones de asignación de recursos, tanto la evaluación de la gestión financiera como la formulación de presupuestos de cada año.

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 Gubernamentales²⁴

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 existente²⁵.

²⁴ Ver página web www.dipres.gob.cl en Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

²⁵ 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.

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° 10
Matriz de Marco Lógico (EPG)

MATRIZ DE MARCO LÓGICO			
Programa: Servicio:			
1 Enunciado Del Objetivo	2 Indicadores / Información	3 Medios de Verificación	4 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.
- 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, desde la perspectiva de sus procesos, productos y resultados intermedios y finales, según corresponda.

El concepto de eficacia comprende el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los diferentes ámbitos de control del desempeño, es decir, 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.

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.

e) Sostenibilidad/Continuidad. 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 y los resultados alcanzados.

f) Conclusiones y Recomendaciones. Consiste en identificar las debilidades e insuficiencias que afectan los resultados del programa y realizar recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño de éste, ya sea en aspectos institucionales-organizacionales, programáticos y/o de gestión (operativos).

1.2.2. Evaluación de Impacto²⁶

Las evaluaciones de impacto utilizan la mayoría de los conceptos que utiliza la línea EPG, organizándose según focos o ámbitos de evaluación relativamente similares. La gran diferencia es que 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 es separar de los beneficios observados, todos aquellos que provienen 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 en los beneficiarios respecto de un grupo de no beneficiarios del programa, pero de características similares (grupo control)²⁷.

Lo anterior hace que el desarrollo de las evaluaciones de impacto tome más tiempo y sea más caro. Es por esto que se utilizan en aquellos programas en que, debiendo presentar resultados intermedios o finales debido a sus años de ejecución, no fue posible concluir respecto de éstos en evaluaciones de la línea EPG anteriores, 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 integrar la evaluación de los resultados de los programas de acuerdo a sus objetivos (eficacia), considerando 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, adicionalmente, con los aspectos relativos a la gestión de los procesos internos de los programas.

²⁶ Para mayor detalle de los aspectos de la evaluación aquí mencionados, ver *Términos Técnicos de Referencia*, en página web www.dipres.gob.cl, en *Control de Gestión, Evaluación de Impacto*.

²⁷ 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 que los primeros no han participado en el programa.

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

a) Organización y Gestión. Consiste en el análisis de los principales aspectos institucionales-organizacionales y de gestión del programa.

b) Resultados

-Eficacia. Es el procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa que permita conocer si el programa ha logrado sus resultados, para cada uno de los componentes. Comprende el desarrollo y aplicación de las metodologías de recolección y procesamiento de la información necesaria, que permitan conocer si el programa ha logrado los resultados esperados en sus diferentes ámbitos de control, es decir, productos, resultados intermedios y finales o impacto.

- Eficiencia y economía. Consiste en la evaluación del uso y administración de los recursos disponibles.

c) Mediciones globales del desempeño. Consiste en relacionar los resultados de eficacia alcanzados con aquellos antecedentes de costos incurridos. Además, comprende la identificación y análisis de externalidades positivas y negativas que puedan derivar de la ejecución del programa.

d) Conclusiones y recomendaciones. Consiste en identificar las debilidades e insuficiencias que afectan los resultados del programa y realizar recomendaciones orientadas a mejorar el desempeño de éste en aspectos institucionales-organizacionales, programáticos y/o de gestión (operativos).

1.2.2.2. Módulo de Impacto

El Módulo de Impacto se centra 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 sus 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 de organización y 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.

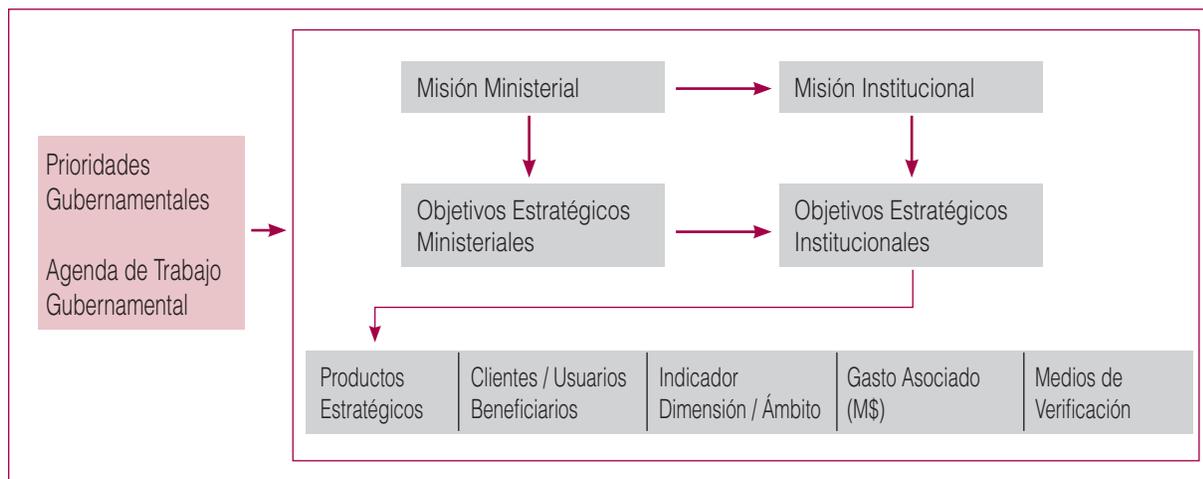
1.2.3. Evaluación Comprehensiva del Gasto²⁸

La evaluación comprehensiva del gasto es una evaluación de cobertura institucional, como tal tiene por objetivo evaluar el diseño institucional, la gestión de los procesos claves, y los resultados y uso de recursos en la provisión de los productos estratégicos (bienes y servicios). Utiliza como información base las prioridades gubernamentales, las definiciones estratégicas institucionales (ver Recuadro N°3), las estadísticas de los beneficiarios/usuarios/clientes respecto de cada uno de los productos estratégicos, los indicadores que dan cuenta del desempeño de éstos, y los gastos asociados a la provisión de dichos productos.

La información base señalada se incorpora en una matriz (ver Recuadro N°11) a partir de la cual se evalúan los aspectos recién mencionados y que se describen con más detalle a continuación.

²⁸ Ver página web www.dipres.gob.cl en Control de Gestión, Evaluación Comprehensiva del Gasto.

Recuadro N°11 Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto



a) Diseño Institucional. Considera evaluar la consistencia entre las prioridades gubernamentales, la misión, los objetivos estratégicos, los productos estratégicos (oferta de bienes y servicios) y sus beneficiarios. De igual modo, sobre la base de lo anterior se evalúa la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre las 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, transferencias 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 definidos 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 Públicos²⁹.

²⁹ 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 y su reglamento.

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, que se disponga de los apoyos técnicos y coordinaciones necesarias para el buen desarrollo del mismo, incluidas la selección de programas y la selección de consultores. 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 respecto de la ejecución de las evaluaciones y de las actividades necesarias de acuerdo a los objetivos del programa o sistema de evaluación. 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 aprobación de los informes de avance y final comunicando al equipo evaluador las observaciones técnicas que correspondan³⁰; la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional); la integración de los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario; y la elaboración y seguimiento de compromisos institucionales derivados de las evaluaciones.

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 información base. En el caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto elaborar la matriz preliminar de evaluación³¹.
- 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) En base a los resultados de la evaluación elaborar una respuesta institucional.
- vi) A partir del año 2000, participar en el proceso de fijación de compromisos institucionales de mejoramiento de los programas sobre la base de las recomendaciones de la evaluación (ver punto 1.4.1).

³⁰ Incluye las observaciones y comentarios técnicos provenientes de la revisión de los informes por parte de la institución evaluada.

³¹ Las matrices tiene un carácter de preliminar debido a que pueden ser mejoradas durante el proceso de evaluación por parte de los evaluadores, con el objeto de reflejar de la mejor forma lo que es el programa y como deben ser medidos sus resultados.

vii) Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales en los procesos de seguimiento que para estos efectos se establezcan.

e) Congreso Nacional. El Congreso recepciona 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 institucionalidad, 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 ganancias 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 esta 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 recursos³². El producto final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomen-

³² 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.

daciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

El seguimiento es una etapa que busca recoger información de cómo las recomendaciones han sido efectivamente incorporadas y como ha evolucionado el desempeño del programa, antecedentes que deben enriquecer el análisis de asignación de recursos públicos. Por otra parte, el seguimiento busca ser un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos y no una actividad burocrático-administrativa. 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 aquellos más relevantes como información complementaria al Proyecto de Presupuestos de cada año y posterior ley (ver punto II.1.5).

1.4.2. Evaluación Comprehensiva del Gasto

Para las evaluaciones Comprehensivas del Gasto también se ha establecido la exigencia de presentación de recomendaciones. El proceso de formulación de compromisos institucionales de acuerdo al análisis de las recomendaciones efectuadas en las evaluaciones, así como 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°12 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 (comprehensiva 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 Comité Interministerial y el propio Ministerio de Hacienda³³.

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.

³³ El proceso de selección de programas a evaluar cada año considera los elementos o aspectos que se detallan:

- i) antecedentes de desempeño de los programas de que dispone la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, con motivo de sus funciones, tanto presupuestarias como de control de gestión.
- ii) situación de los programas respecto de si han sido objeto de evaluación en el marco del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda u otros procesos de evaluación, y su año de ocurrencia.
- iii) horizonte de ejecución de los programas y su prioridad programática.
- iv) sugerencias del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) y Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), ambos miembros del Comité Interministerial del programa.
- v) sugerencias surgidas en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y las Subcomisiones de Presupuestos durante el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso.

Considerando el conjunto de aspectos y elementos recién descritos la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda elabora una propuesta de programas a evaluar. Dicha propuesta es analizada con los miembros de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, en el marco de la elaboración del Protocolo de Acuerdo que acompaña a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuesto, acordándose el listado de programas definitivo el que pasa a formar parte del Protocolo señalado.

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

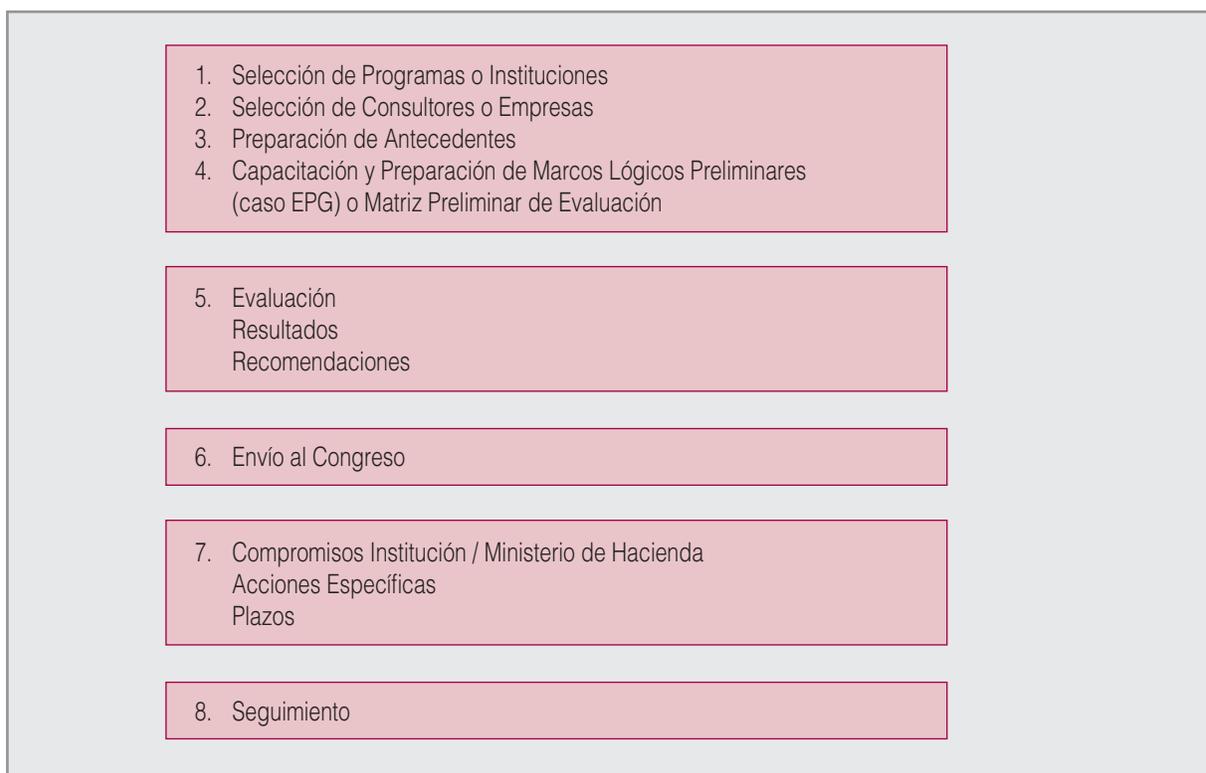
v) Evaluación. Se inicia la evaluación teniendo como base los antecedentes disponibles. La etapa de ejecución de la evaluación contempla la entrega de informes de avance e informe final, los que son comentados por la institución objeto de evaluación y el Ministerio de Hacienda. La duración de las evaluaciones 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 Comprehensiva.

vi) Envío al Congreso. Se envía oficialmente al Congreso Nacional el informe final de las evaluaciones efectuadas, un 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 (Respuesta Institucional).

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.

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.

Recuadro N° 12 Diseño Operativo



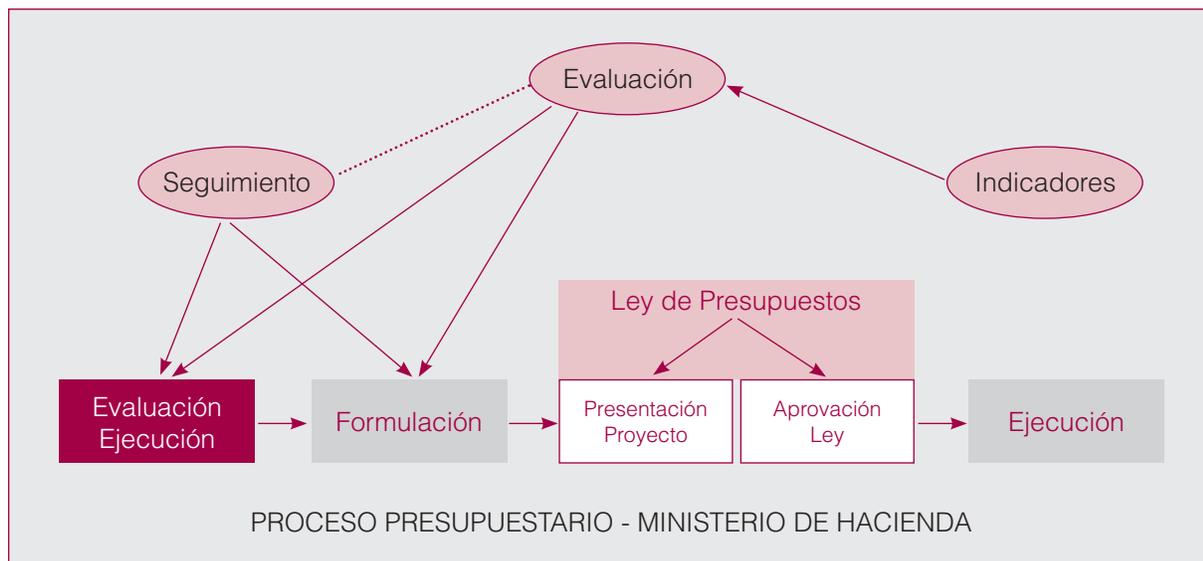
1.6. Integración al Ciclo Presupuestario

Al igual que en el caso de los indicadores de desempeño, 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 observado después de la introducción de los cambios recomendados. Por otra parte, programas que presentan buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre satisfactoriamente las necesidades, o bien los recursos ya asignados pueden considerarse adecuados en relación con otras prioridades. En estos últimos casos los resultados de las evaluaciones pueden ser utilizados para justificar la continuidad de los niveles de recursos ya asignados. Por las razones antes mencionadas, los resultados de las evaluaciones deben ser utilizados con prudencia, y en el marco de las políticas y directrices que orientan el proceso de toma de decisiones de asignación de recursos públicos.

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

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.

Figura N° 4
Integración al Ciclo Presupuestario



En efecto, a partir del año 2000 los resultados finales de las evaluaciones, tanto de programas como comprehensiva 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 orientar y fundamentar decisiones en relación con el siguiente proceso de formulación de presupuestos, afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a modificaciones en los contenidos de los programas que éstas financian.

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 las Respuestas Institucionales a los resultados de la evaluación. 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 forman parte de los reportes anexos al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada a la Comisión Especial Mixta 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 de la Ejecución Presupuestaria ya señalada (ver Recuadro N°4), previa a la formulación del presupuesto para el año siguiente.

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 2004 se cubre un total de 172 programas públicos y 14 instituciones (ver Cuadro N°11). Adicionalmente, el proceso 2005 comprende la evaluación de 16 programas y una evaluación comprehensiva del gasto³⁴.

Cuadro N° 11
Evaluaciones 1997 – 2004
(Número)

	1997-99	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Evaluación Programas Gubernamentales (EPG)	80	20	18	14	13	13	158
Evaluaciones de Impacto (EI)			2	4	4	4	14
Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG)							
- N° de evaluaciones				1	2	2	5
- N° de instituciones				8	2	4	14
Total	80	20	20	19	19	19	177

Por otra parte, la revisión de los aspectos institucionales, técnicos y operativos del sistema 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 recomendaciones señaladas por expertos en estas materias, en base a experiencias internacionales³⁵. De igual modo, los resultados de la evaluación llevada a cabo durante el año 2004 por parte del Banco Mundial, destaca importantes logros del programa (ver Recuadro N°13).

³⁴ Esta comprende a 5 instituciones que se vinculan con el Ministerio de Agricultura a través del financiamiento por parte de éste de acciones de innovación.

³⁵ Ver OECD(1997) y OECD(1999).

Recuadro N°13

Evaluación de Programas

Principales Conclusiones de la Evaluación del Programa

Los objetivos y sus indicadores. Como lo muestra la experiencia internacional, el camino hacia el presupuesto por resultado es de aproximaciones sucesivas, hasta el punto que ningún país del mundo ha llegado completamente a este modelo. El Programa de Evaluación de la DIPRES tiene un bien definido conjunto de objetivos y los resultados muestran que las evaluaciones, sus recomendaciones y los compromisos institucionales contribuyen a orientar el presupuesto hacia resultados. Las evaluaciones alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias mientras que los compromisos propician el mejoramiento de la gestión de los programas. Respecto de esto último, como el cumplimiento de los compromisos es monitoreado y reportado sistemáticamente, se propicia el uso de la evaluación por parte de las instituciones responsables del programa y prolonga el monitoreo con posterioridad al reporte mismo de la evaluación. La evaluación reconoce que la conexión entre los resultados del Programa y el objetivo final de mejorar la calidad del gasto es técnicamente difícil de medir, y lo señala como un desafío de largo plazo.

La eficacia y capacidad de gestión. El programa ha desarrollado procedimientos altamente regulados que garantizan objetividad y fundamento a las evaluaciones. Los procesos centralizados y disciplinados y los términos de referencia de las evaluaciones aseguran estándares de cantidad, de calidad, de costos y de tiempos de cumplimiento de las evaluaciones para su interconexión oportuna en el proceso presupuestario.

La calidad y el valor agregado de las evaluaciones. Las evaluaciones se hacen competentemente y proporcionan valor agregado, tanto por su capacidad de enmarcar los programas dentro de una lógica de objetivos, medios y resultados, cuanto por sus análisis y recomendaciones específicas. No obstante que la calidad de las evaluaciones sufre de las deficiencias de diseño de los programas y de las insuficiencias de información agrega valor, aún en aquellos casos en que la evaluación concluye identificando estas carencias. La DIPRES ha optado deliberadamente por la aplicación flexible de estándares de evaluación y lo ha hecho a conciencia que la evaluación no es un fin en sí mismo sino que está al servicio de la elevación de la calidad del gasto.

La objetividad de las evaluaciones y la transparencia. La comisión de evaluaciones externas a los programas y a las instituciones responsables del mismo garantizan objetividad y transparencia y es el pilar de credibilidad del Programa. Además el carácter público de la información permite el seguimiento por parte de la ciudadanía.

La conexión de la evaluación con los productos estratégicos, las políticas sectoriales y con las prioridades gubernamentales. Se reconoce el reforzamiento de los vínculos del programa de evaluación con otros instrumentos del Sistema de Control de Gestión y se sugiere fortalecer las conexiones de los programas evaluados con las definiciones estratégicas de las instituciones y las políticas y prioridades gubernamentales.

Comparaciones Internacionales. La experiencia de la DIPRES muestra que se ha conseguido establecer, en un período relativamente corto de tiempo cuando se lo compara con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto, un sistema complejo y eficaz. También existen bases para concluir que sus costos son muy bajos frente a sus resultados. Comparaciones preliminares con los costos de sistemas similares en Australia o Canadá indican que el sistema Chileno opera a un costo total sustancialmente más bajo. En cuanto precedente internacional de desarrollo exitoso, sistemático y sostenido, en un escenario de muchos fracasos, experiencias interrumpidas, o de éxitos parciales, la comunidad internacional, y especialmente los países de desarrollo similar, miran con esperanza y esperan aprender de la continuidad y profundización del Programa de Evaluación de la DIPRES.

Fuente: En base a Chile Evaluación del Sistema de Evaluación de Programas. Banco Mundial. Abril 2005

2.1. Sistematicidad de la Experiencia

Durante los nueve 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, correspondiente 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

Se han evaluado 172 programas públicos, 158 en la línea EPG y 14 evaluaciones de impacto. Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan alrededor de \$1.928.910 millones. De ellos un 71% corresponden a programas de protección social, salud, educación, y vivienda y servicio comunitarios como se observa en cuadro N°12. Por otra parte, el monto total de recursos evaluados representa una cobertura del 64% del total del presupuesto³⁶.

Cuadro N°12
Cobertura de la Evaluación del Gasto Público
Presupuesto de los Programas Evaluados 1997 – 2004

Funciones	Total Acumulado 1997 – 2004 (millones de \$ 2004)	Porcentaje %
Servicios Públicos Generales	35.452	1,8%
Defensa	1.062	0,1%
Orden Público y Seguridad	14.006	0,7%
Asuntos Económicos	478.931	24,8%
Protección del Medio Ambiente	3.261	0,2%
Vivienda y Servicios Comunitarios	49.024	2,5%
Salud	359.339	18,6%
Actividades Recreativas, Cultura y Religión	25.194	1,3%
Educación	290.455	15,1%
Protección Social	672.188	34,8 %
TOTAL	1.928.910	100,0%

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

³⁶ Total del Presupuesto posible de evaluar a través de metodologías de evaluación de programas. En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, la divisa se valoriza utilizando el tipo de cambio promedio de los últimos 8 años (1997-2004). 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.

Por otra parte en los procesos correspondientes a los años 2001-2005, con el objeto de actualizar juicios evaluativos o profundizar en éstos, se han incorporado 22 programas evaluados con anterioridad, 10 de estos casos corresponden a evaluaciones de impacto.

En relación a las evaluaciones Comprehensivas del Gasto, los recursos anuales involucrados en las 14 instituciones objeto de estas evaluaciones en el período 2002 y 2004 alcanzan a \$348.862 millones. De ellos un 83.1% corresponden a la función Asuntos Económicos como muestra el cuadro siguiente. El total de recursos asignados a estas instituciones representa un 4% del total del presupuesto³⁷.

Cuadro N°13
Evaluaciones Comprehensivas 2002 – 2004

Funciones	Total Acumulado 2002 - 2004 (millones de \$ 2004)	Porcentaje %
Asuntos Económicos	289.991	83,1%
Protección Social	58.871	16,9%
TOTAL	348.862	100,0%

*Se considera el presupuesto del programa en el año en que fue evaluado.
En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, la divisa se valoriza mediante el promedio de los últimos tres años (2001-2004)*

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 de evaluación 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, elaborándose ese mismo año un reglamento para la operación del programa³⁸.

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, la División de Control de Gestión, responsable de sus actividades y de la incorporación de esta área en las definiciones estratégicas institucionales de la Dirección de Presupuestos. La División a cargo fue creada con dependencia directa del Director de Presupuestos.

³⁷ Total del presupuesto de instituciones susceptibles de ser evaluadas con esta metodología.

³⁸ Decreto N° 1177, Ministerio de Hacienda, 17 de Diciembre 2003

c) Se han consolidado procedimientos de trabajo y de coordinación con las instituciones involucradas, los que mayoritariamente son bien calificados por éstas³⁹. Además en materia de selección de evaluadores externos se han desarrollado los procesos que garanticen una debida competencia de evaluadores externos a través de concursos públicos⁴⁰, participando en la selección las 3 instituciones que conforman el Comité Interministerial del Programa.

d) Se ha fortalecido la función de evaluación de los propios procesos y resultados de la evaluación, estableciéndose mecanismos regulares de revisión de los procesos técnicos y operativos que caracterizan la aplicación de cada una de las líneas de evaluación, y la revisión de los efectos de las evaluaciones en la gestión y procesos de toma de decisiones de asignación de recursos⁴¹.

2.4. Calidad

2.4.1. Pertinencia de los Temas Cubiertos por las Evaluaciones y Consolidación de la Metodología

La pertinencia de los temas cubiertos por las evaluaciones y las metodologías de las diferentes líneas de evaluación son consideradas apropiadas por los diferentes actores involucrados y también por actores externos a los procesos de los evaluación. De acuerdo a la evaluación interna de los procesos de evaluación que efectúa cada año la División de Control de Gestión de la DIPRES, las instituciones responsables de programas evaluados y los evaluadores de programas califican positivamente la pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación. Prueba de lo anterior son los resultados de la evaluación de estos elementos en el proceso 2004, en el que las instituciones responsables de programas evaluados y los evaluadores de programas de la línea EPG califican la pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación con notas de 4.5 y 4.4 respectivamente, en la escala de 1 a 5⁴². En el caso de las evaluaciones de impacto y comprehensiva del gasto, en las evaluaciones correspondientes a los procesos 2003-2004 este ámbito presenta notas promedio en el rango de 4 y 4.4, resultados considerados más que satisfactorios, particularmente considerando que son líneas relativamente más nuevas⁴³. Finalmente, la evaluación efectuada por el Banco Mundial destaca también positivamente estos aspectos (ver Recuadro N°13).

39 De acuerdo a la evaluación interna a los procesos de evaluación que efectúa cada año la División de Control de Gestión de la DIPRES, en los procesos 2003-2004 sobre el 85% de instituciones responsables de programas evaluados a través de línea EPG califican como muy bueno o bueno el apoyo operativo y técnico entregado por la División. De igual modo, sobre el 85% de los consultores que han participado en las EPG señalan tal calificación. Finalmente, las evaluaciones efectuadas a los procesos de evaluación correspondientes a la línea de impacto y comprehensiva muestran similares resultados.

40 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 a partir del 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.

Por otra parte, en el período 2000-2005 los concursos públicos para desarrollar la línea EPG presentan una relación de consultores participantes respecto de los seleccionados en el rango de 4,1 a 5,1, con un promedio de 4,8 participantes por consultor seleccionado. De igual forma, los concursos públicos de las evaluaciones de impacto en los años 2003-2005 presentan una relación de empresas postulantes respecto de empresas seleccionados en el rango de 4 a 11, con un promedio de 7,9 empresas participantes por empresa seleccionada. Mientras, las evaluaciones comprehensiva del gasto en el mismo período presentan una relación en el rango de 8 a 11 con un promedio de 9,4 empresas postulantes por empresa seleccionada.

41 Los mecanismos regulares de evaluación consisten en i) encuestas de opinión aplicadas cada año a los encargados institucionales de los programas evaluados y a los evaluadores, respecto de procesos técnicos y operativos, ii) encuestas de opinión aplicadas bianualmente a directivos responsables de los procesos de toma de decisiones, incluyendo a los responsables de los programas evaluados, respecto de los efectos y usos de las evaluaciones en las instituciones. Además, durante el año 2004 se solicitó al Banco Mundial que efectuara una evaluación de impacto a las líneas de evaluación de programas.

42 Además de los antecedentes citados, los resultados de las evaluaciones correspondientes a los años 2000 a 2003 muestran que, las instituciones responsables de programas evaluados y los evaluadores de programas califican la pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación de la línea EPG con notas en el rango de 3,9 a 4,2 en la escala de 1 a 5.

43 Se utilizan las notas promedio de ambos años debido al menor número de observaciones. Específicamente, en el caso de las evaluaciones de impacto las contrapartes institucionales y evaluadores califican la pertinencia de los temas abordados en los formatos de evaluación con nota de 4 y 4,4. Por otra parte, en el caso de las evaluaciones comprehensivas del gasto las calificaciones son de 4,2 y 4 respectivamente, en la escala de 1 a 5.

2.4.1.1. Evaluación de Programas Gubernamentales

Particularmente, en los años 2000-2001 se introdujeron cambios precisando ámbitos y alcances de la evaluación⁴⁴. Posteriormente, se han efectuado modificaciones menores con el objeto de enfatizar aspectos evaluativos; incorporar el análisis de pertinencia de un enfoque de género en los programas; efectuar un vínculo más preciso con definiciones estratégicas de las instituciones, y aclarar algunos puntos para mayor comprensión. Todos los cambios se han traducido en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación.

La consolidación de los elementos básicos de la metodología ha permitido que éstos sean incorporados en un formato estándar para la presentación a financiamiento de iniciativas nuevas, ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes (ver punto IV).

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 disponer de la información inicial referida a los programas. En particular esto ha determinado la pertinencia o factibilidad de construir grupos de control, así como también de disponer de líneas bases que reflejen adecuadamente las características de los beneficiarios previo a la ejecución del programa.

A partir de la experiencia adquirida se han precisado y ordenado elementos técnicos, facilitando el trabajo de las instituciones evaluadoras y la función de contraparte del Ministerio de Hacienda. Entre los cambios incorporados se ha avanzado en identificar el vínculo de los programas con las definiciones estratégicas institucionales, señalar más explícita y claramente las hipótesis a ser testeadas e incorporar el enfoque de género en el análisis evaluativo. Consecuentemente, los cambios se han introducido en los términos de referencia, y también en 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 de los programas desde el Ministerio de Hacienda. Es así como en la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos 2005 un 80% de los programas evaluados presentó indicadores de desempeño⁴⁵.

Finalmente se ha continuado la serie de Notas Técnicas⁴⁶ iniciada el año 2001, documento que precisa y profundiza algunos tópicos y conceptos en el ámbito de la evaluación de programas (tanto EPG como Impacto), permitiendo 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 de la línea EPG. Desde su creación hasta el proceso 2005, 84 panelistas han participado en dos o más procesos de evaluación. Por otra parte, se ha capacitado a 275 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas. Con posterioridad los profesionales han participado en el proceso de evaluación, lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables. De igual modo, como parte de las responsabilidades técnicas del Ministerio de Hacienda en relación al desarrollo de la evaluación, se han realizado talleres con todos los evaluadores

44 Ver Guzmán (2001b).

45 En el caso de los programas que han sido evaluados a través de la línea EPG y que mantienen su asignación presupuestaria en el presupuesto 2005, el 78% cuenta con indicadores de desempeño en el presupuesto. Por su parte, en el caso de los programas que han sido evaluados a través de la línea de evaluación de impacto, el 83% cuenta con indicadores en el presupuesto.

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

presentándose los aspectos metodológicos centrales que serán utilizados en las evaluaciones. Ambas acciones mayoritariamente han sido calificadas como positivas⁴⁷.

En relación a las evaluaciones de impacto, incluyendo el proceso 2005 un 64% de ellas han sido contratadas a universidades⁴⁸. En el caso de las evaluaciones Comprehensivas del Gasto, con posterioridad a la conformación de un panel de expertos en el año 2002, un 60% de ellas han sido contratadas a empresas consultoras y el resto a universidades. En el desarrollo de ambas líneas se ha mantenido un fluido y enriquecedor intercambio técnico y han sido bien evaluados los apoyos metodológicos entregados por la Dirección de Presupuestos⁴⁹.

Adicionalmente, la evaluación de programas como proceso de análisis ha mejorado las capacidades de evaluación de la mayoría de los equipos de profesionales a cargo de los programas evaluados. Antecedentes disponibles⁵⁰ muestran que el 75% de los encargados de programas y el 73% de los coordinadores ministeriales considera que dichas capacidades han mejorado en la mayoría o todo el equipo, como resultado de las evaluaciones efectuadas.

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

Entre los años 2000-2004, de un total de 96 programas evaluados⁵¹, incluyendo 18 programas evaluados a través de la línea de impacto⁵², un 24% ha debido realizar un rediseño sustantivo del programa, un 38% ha debido realizar modificaciones importantes en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna, un 24% ha debido realizar ajustes menores con el objeto de perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo u otros procesos administrativos. Por otra parte, en un 5% se ha recomendado una reubicación institucional, mientras que un 9% ha debido finalizar en consideración a sus resultados y/o a que sus objetivos ya no responden adecuadamente a las nuevas necesidades. Las clasificaciones que se presentan han sido hechas por la Dirección de Presupuestos de acuerdo a los resultados de las respectivas evaluaciones (ver Recuadro N°14).

47 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 2001-2004 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%, 91% y 89% respectivamente. Respecto de los evaluadores, el porcentaje de éstos que califica como muy bueno o bueno el apoyo técnico entregado es 70%, 70%, 85%, 87% respectivamente.

48 La evaluación de impacto del "Programa de Evaluación de Programas de la DIPRES" fue encargada al organismo Multilateral, Banco Mundial.

49 Las encuestas aplicada en los procesos correspondientes a las evaluaciones de impacto y comprehensiva de los años 2003 y 2004 muestran que el 100% de las instituciones evaluadoras califican como bueno o muy bueno el apoyo metodológico entregado por la DIPRES.

50 Encuesta " Efectos y Usos de las Evaluaciones de Programas en los Servicios Públicos. Dirección de Presupuestos Julio 2004.

51 El número de programas evaluados no coincide con el número de evaluaciones (Cuadro N° 11) debido a que una evaluación puede incluir más de un programa evaluado.

52 Debido a la fecha de termino de las evaluaciones de impacto correspondientes al proceso 2004, una de ellas no se incluye en este análisis.

Recuadro N°14
Recomendaciones- Implicancias Programas Evaluados
años 2000 a 2004 (EPG e Impacto)

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
<p>1.- Ajustes Menores 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>	24%
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna 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>	38%
<p>3.- Rediseño Sustantivo del Programa 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 o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.</p>	24%
<p>4.- Reubicación Institucional Considera programas evaluados que requieren cambio de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	5%
<p>5.- Finalización del Programa 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 y/o permanencia del problema que dio origen al programa no se justifica extenderlo por otro período; o requiere modificaciones tan sustantivas que equivalen al reemplazo íntegro del programa o su absorción a la función institucional.</p>	9%
TOTAL PROGRAMAS (96)	100%

En el caso de las Evaluaciones Comprehensiva del Gasto, entre los años 2002-2004 , de un total de 14 instituciones, un 72 % de ellas ha debido introducir modificaciones importantes en el diseño o gestión interna, mientras que un 21% ha tenido como efectos ajustes menores principalmente en definiciones estratégicas y sistemas de información y seguimiento (ver Recuadro N°15)

Recuadro N°15
Recomendaciones – Implicancias Instituciones Evaluadas
Evaluación Comprehensiva del Gasto años 2002 y 2004

Categorías de Efectos	Porcentaje de Programas
<p>1.- Ajustes Menores Considera instituciones que requieren de ajustes de grado menor, tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento y de la medición de sus resultados.</p>	21%
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño o Gestión Interna Considera instituciones que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de parte de su estructura organizacional, algunas de sus definiciones estratégicas y/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>	72%
<p>3.- Rediseño Sustantivo en el Diseño o Gestión Institucional Considera instituciones que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas, ya sea en el diseño de parte importante de su estructura organizacional, de sus definiciones estratégicas y en su gestión interna.</p>	7%
TOTAL INSTITUCIONES (14)	100%

A continuación se presentan recuadros con las implicancias de los resultados y recomendaciones para los programas evaluados en la línea EPG, Evaluaciones de Impacto y Evaluación Comprehensiva del Gasto correspondientes al proceso de evaluación 2004 y 2003-2004 respectivamente.

Recuadro N°16
Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG). Año 2004
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
<p>1.- Ajustes Menores 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"> - Conciliación y Mediación - Salud Bucal - Atracción de Inversiones en Alta Tecnología
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna 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"> - Borde Costero - MECE-SUP - Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito - Fondo de Investigación Pesquera (FIP) - Consejo de Política Antártica
<p>3.- Rediseño Sustantivo del Programa 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 o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Orígenes - Conservaciones Viales - Centro Nacional de la calidad y la Productividad
<p>4.- Reubicación Institucional Considera programas evaluados que requieren cambio de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Obras en Espacios Públicos Patrimoniales - Dirección de Comunidad para chilenos en el Exterior.
<p>5.- Finalización del Programa 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 y/o permanencia del problema que dio origen al programa no se justifica extenderlo por otro período; o requiere modificaciones tan sustantivas que equivalen al reemplazo íntegro del programa o su absorción a la función institucional.</p>	

Recuadro N°17
Evaluaciones de Impacto (EI). Año 2003-2004
Recomendaciones-Implicancias

Categorías de Efectos	Nombre del Programa
<p>1.- Ajustes Menores 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"> - Programa de Subvención Anual de Apoyo al Mantenimiento – MINEDUC - Programa de Evaluación de Programas - DIPRES
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño de Componentes y/o Procesos de Gestión Interna 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 de Nivelación de Competencias Laborales– FOSIS - Programa ENLACES– MINEDUC - Programas de Empleo Indirecto con Apoyo Fiscal (SENCE y FOSIS)*
<p>3.- Rediseño Sustantivo del Programa 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 o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Fondo Desarrollo e Innovación (FDI) - CORFO - Programas de Empleo Directo con Apoyo Fiscal (Subsecretaría del Trabajo, PMU, FOSAC y CONAF)*
<p>4.- Reubicación Institucional Considera programas evaluados que requieren cambio de dependencia institucional en atención a sus objetivos.</p>	
<p>5.- Finalización del Programa 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 y/o permanencia del problema que dio origen al programa no se justifica extenderlo por otro período; o requiere modificaciones tan sustantivas que equivalen al reemplazo integro del programa o su absorción a la función institucional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de Reconversión Laboral y Productiva de la Zona del Carbón – CORFO

* Nota: Los programas identificados forman parte de la Evaluación de los Programas de Empleo con Apoyo Fiscal.

Recuadro N°18
Evaluación Comprehensiva del Gasto. Año 2003-2004
Recomendaciones-Implicancias.

Categorías de Efectos	Instituciones
<p>1.- Ajustes Menores Considera instituciones que requieren de ajustes de grado menor, tales como el perfeccionamiento de sus definiciones estratégicas, de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento y de la medición de sus resultados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)
<p>2.- Modificaciones Importantes en el Diseño o Gestión Interna Considera instituciones que requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de parte de su estructura organizacional, algunas de sus definiciones estratégicas y/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>	<ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) - Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) - Instituto Geográfico Militar (IGM) - Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada (SHOA) - Servicio Aerofotogramétrico de la FACH (SAF)
<p>3.- Rediseño Sustantivo en el Diseño o Gestión Institucional Considera instituciones que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas, ya sea en el diseño de parte importante de su estructura organizacional, de sus definiciones estratégicas y en su gestión interna.</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, previo 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, los resultados de las evaluaciones también han sido presentados en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso, 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 de la Dirección de Presupuestos 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 las evaluaciones Comprehensivas del Gasto.

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. A partir del año 2001 la información resultante del seguimiento se ha incorporado en los procesos de trabajo del ciclo presupuestario. Adicionalmente, 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 e instituciones evaluadas entre los años 1999 al 2004⁵³ muestran que sobre un universo de 91 programas y 8 instituciones, se han cumplido completamente el 73% de los compromisos establecidos, en forma parcial un 21% de ellos, mientras que un 6% no se han cumplido en el período establecido⁵⁴ (ver Cuadro N°14).

⁵³ La información del seguimiento de los programas evaluados antes del año 1999 no permite este tipo de análisis.

⁵⁴ Corresponde a los compromisos con plazos hasta el 31 de diciembre de 2004.

Cuadro N°14
Cumplimiento de Compromisos Programas /Instituciones Evaluadas
Resumen de Compromisos por Ministerio
Años 1999 al 2004
Todas las líneas de Evaluación

Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos	Calificación			N° Total de Compromisos al 31/12/2004 (*)	N° Programas	N° Instituciones	
	Ministerio	Cumplido	Parcialmente				No
			Cumplido				Cumplido
MINISTERIO DE AGRICULTURA	79%	20%	1%	173	2	6	
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL	61%	39%	0%	38	1	1	
MINISTERIO DE ECONOMIA, FOMENTO Y RECONSTRUCCION	80%	16%	4%	90	8		
MINISTERIO DE EDUCACION	65%	26%	9%	280	17		
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES	50%	33%	17%	66	4		
MINISTERIO DE HACIENDA	96%	4%	0%	25	1		
MINISTERIO DEL INTERIOR	73%	20%	7%	117	6		
MINISTERIO DE JUSTICIA	93%	7%	0%	44	3		
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y COOPERACION	79%	14%	7%	241	14		
MINISTERIO DE MINERIA	86%	14%	0%	22	1		
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	95%	5%	0%	38	5		
MINISTERIO DE SALUD	74%	23%	3%	74	9		
MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE GOBIERNO	56%	30%	14%	189	1		
MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA	80%	18%	2%	50	4		
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL	57%	42%	1%	97	4	1	
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES	73%	25%	2%	53	4		
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO	96%	3%	1%	77	6		
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES	100%	0%	0%	15	1		
Total General	73%	21%	6%	1689	91	8	

(*) Considera la totalidad de los compromisos establecidos con plazos de cumplimiento anteriores y hasta la fecha indicada.

Adicionalmente, el requisito incorporado en el año 2001 de elaboración de los marcos lógicos en etapas iniciales del proceso de evaluación, incluyendo indicadores de desempeño relevantes a 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. Cabe destacar que a partir del proceso 2005 la elaboración de los marcos lógicos se está efectuando a través de medios electrónicos interactivos, conformando gradualmente una base de marcos lógicos. Esto, con posterioridad a la finalización de las evaluaciones, permitirá actualizar las mediciones haciendo posible disponer de mejor información para su uso en el proceso presupuestario.

3. Desafíos 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, vinculándolo además al Sistema de Información Financiera del Estado (SIGFE) en desarrollo, 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 Especial Mixta de Presupuestos creada en el año 2003 como en la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

3.4. Apoyar el Análisis y Toma de Decisiones en Políticas 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, teniendo presente los vínculos de los resultados observados con los productos y objetivos estratégicos de las instituciones.

IV. Presentación de Programas a Financiamiento. Formato Estandar/Recursos para Innovación y Expansión.

1. Puesta en Marcha y Desarrollo⁵⁵

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, enfatizando así una mejor administración 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, mientras en el año 2005 lo utilizó, pero de un modo más acotado como se describe más adelante. Lo anterior en consideración a que las menores disponibilidades de recursos fiscales no permitieron la incorporación significativa de nuevas iniciativas ni ampliaciones de coberturas de programas existentes, no justificándose por tanto la utilización de todas sus etapas⁵⁶.

A continuación se presentan las características centrales de éste instrumento.

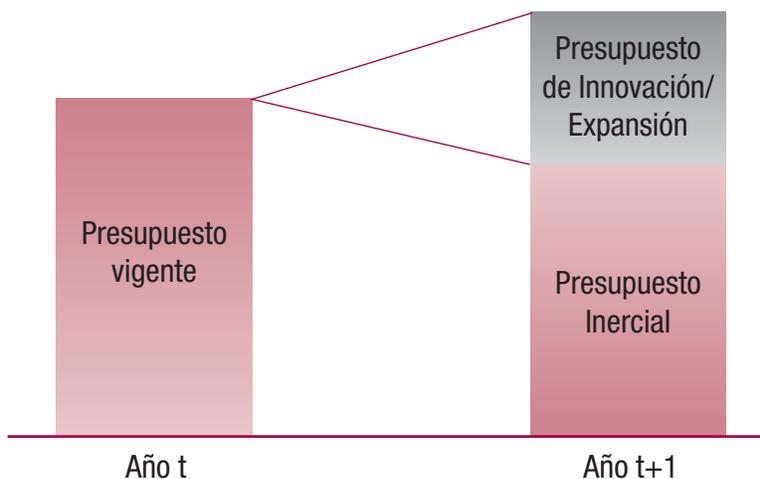
Primero, los Ministerios inician su proceso de elaboración de propuestas de presupuestos con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc.), pudiendo presentar a financiamiento todos aquellos programas nuevos (innovación), reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, no incorporados en este marco (ver figura No5).

Segundo, es requisito que las iniciativas o programas que postulan a financiamiento deban presentarse en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes relevantes, básicos, para analizar la necesidad y pertinencia de éstas. 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.

⁵⁵ Información adicional referida a marco institucional, actores y funciones; seguimiento; integración al ciclo presupuestario; y diseño operativo ver Guzmán (2003a).

⁵⁶ Específicamente, no contempló la revisión y calificación de iniciativas por parte del Ministerio de Planificación, como se realizó en el período 2001-2003, efectuándose la revisión y priorización de éstas en la Dirección de Presupuestos.

Figura N°5
Mecanismo de Distribución de Recursos



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 es parte de los formularios para la Formulación del Proyecto de Presupuestos de los Organismos del Sector Público⁵⁷. 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

⁵⁷ Formulario E y K en el proceso de formulación de presupuestos año 2005, del Ministerio de Hacienda.

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 mejoró la calidad del gasto permitiendo que los recursos incrementales se asignaran considerando las mejores iniciativas nuevas orientadas a la innovación y las ampliaciones de los mejores programas existentes.

Teniendo presente los elementos conceptuales del formato de presentación de iniciativas y los avances en su aplicación en los años de operación, el procedimiento continua siendo parte del proceso presupuestario, con el objeto de contribuir, en conjunto con otros instrumentos, a la contención del gasto inercial y mejoramiento de la calidad del gasto global.

La elaboración del Proyecto de Presupuestos 2005 solicitó la presentación en formato estándar a aquellos programas que se encontraban en algunas de las siguientes situaciones: programas evaluados a través de las líneas de evaluación de la Dirección de Presupuestos; programas que en años anteriores obtuvieron financiamiento a través del Fondo Concursable; y otros programas de prioridad gubernamental para ese año. Considerando que estos últimos se referían a situaciones puntuales, que respondían a altas prioridades de gobierno, y que en los dos primeros casos existía experiencia en la aplicación de los conceptos utilizados en el formato, las presentaciones fueron enviadas directamente a la Dirección de Presupuestos para su análisis, como parte del proceso de formulación de presupuestos.

Desafíos y Soluciones

Aún se observan falencias en las presentaciones de programas a través del procedimiento descrito, en particular referidas a los siguientes aspectos: (i) la identificación de resultados esperados y la expresión de éstos en la forma de indicadores, y, (ii) la caracterización de las situaciones base de los beneficiarios de manera de contar con información de líneas base que permitan a futuro la medición de resultados. No obstante, se considera necesario continuar utilizando el instrumento en la formulación del presupuesto, reforzando los aspectos técnicos de éste.

La formulación del presupuesto 2006 incorpora este procedimiento y los requerimientos técnicos exigidos se continuarán reforzando, tanto en el procesos de formulación como a través de otros instrumentos del sistema de presupuestos por resultado, tales como los indicadores de desempeño y la evaluación de programas.

V. 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 éste 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 éste 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 de la ejecución presupuestaria que realiza la Dirección de Presupuestos (ver Recuadro N°4), 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°19 y se describen a continuación.

Recuadro N°19 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 del 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 cinco 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 posterioridad 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 éste 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 de la ejecución presupuestaria que realiza la Dirección de Presupuestos (ver Recuadro N°4). 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 reportes⁵⁸, siendo una de las fuentes de información para los seguimientos respectivos.

3. Desafíos 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, dando cuenta precisa de los logros y no logros, y de las 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.

⁵⁸ Específicamente, el seguimiento de compromisos institucionales correspondientes al 30 de diciembre.

Anexo

Programa de Mejoramiento de la Gestión⁵⁹

En el año 1998, con la implementación de la ley N° 19.553⁶⁰ 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 elaboración de los PMG 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, instructivos presidenciales, documentos técnicos, guías metodológicas, etc. Para cada uno de los sistemas de gestión incluidos en el Programa Marco, éste también incluye una definición de etapas de desarrollo o estados de avance posible.

El PMG de cada Servicio consiste en la identificación de la etapa de desarrollo que éste se propone alcanzar en cada uno de los sistemas contemplados en el Programa Marco, sobre la base de las etapas o estados de avance tipificados en el Programa. De este modo, cada Servicio debe considerar, anualmente, para cada área y sistema definido, en qué etapa se encuentra, y de acuerdo a esto, debe comprometer como “objetivo de gestión” aquella etapa que alcanzará a fines del año siguiente⁶¹. Así, el cumplimiento de los “objetivos de gestión” equivalen a avances graduales en el desarrollo de los sistemas de gestión de los servicios.

A partir del año 2005 los PMG cuentan con un Programa Marco Básico y uno Avanzado. El Programa Marco Básico, que ha operado desde el año 2001, comprende un total de 5 áreas y 11 sistemas, con 4 o 6 etapas de desarrollo definidas (ver Recuadro)⁶². Para cada etapa se han establecido los requisitos técnicos, de acuerdo a lo tipificado en términos de contenidos y exigencias, conformando así un modelo de acreditación. Esta acreditación o validación técnica de los requisitos establecidos es efectuada por parte de una red de expertos, conformada por instituciones del sector público con responsabilidad en cada una de los sistemas. La validación técnica de los requisitos establecidos constituye la primera instancia de aprobación del cumplimiento de los objetivos de gestión. La evaluación definitiva se efectúa por parte de un Comité Interministerial, sobre la base de los antecedentes que entrega la red de expertos.

⁵⁹ Mas antecedentes ver (Guzmán 2003b) y [www.dipres.cl/Control de Gestión/Programas de Mejoramiento de la Gestión](http://www.dipres.cl/Control%20de%20Gesti3n/Programas%20de%20Mejoramiento%20de%20la%20Gesti3n).

⁶⁰ Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N° 475 de mayo de 1998.

⁶¹ Cada año se debe comprometer al menos una etapa adicional.

⁶² Areas, sistemas, y etapas han experimentado cambios en el período.

El Programa Marco Avanzado que se incorpora en el año 2005 incluye para este primer año nuevas etapas en 5 sistemas, transitando con ellas hacia un modelo de acreditación externa según norma ISO. La primera etapa adicional consiste en la preparación para la certificación del sistema de acuerdo a la norma ISO, la segunda la certificación, y las dos siguientes la mantención de la certificación adquirida. Los sistemas incorporados en el Programa Marco Avanzado son aquellos incluidos en el área de recursos humanos, auditoría externa y el sistema de planificación y control de Gestión. En los años 2005 Los servicios que han cumplido el Programa Marco Básico han debido comprometer una siguiente etapa en el Programa Marco Avanzado en dos de los 5 sistemas.

La transición hacia la acreditación externa consiste en la incorporación gradual de sistemas desde el Programa Marco Básico al Avanzado, y la incorporación gradual de servicios a este último a través de comprometer cada año dos nuevos sistemas para ser acreditados.

Recuadro
Programa Marco Básico 2005
Áreas, Sistemas y Objetivos por Área

Áreas	Sistemas	N° Total de Etapas	Objetivos Generales
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.

SIGLAS

BGI	:	Balance de Gestión Integral
BID	:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIGG	:	Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno
EPG	:	Evaluación de Programas Gubernamentales
MIDEPLAN	:	Ministerio de Planificación Nacional
OECD	:	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
PMG	:	Programa de Mejoramiento de la Gestión
SIGFE	:	Sistema Información de Gestión Financiera del Estado

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.

Banco Mundial (2005). *Chile: Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programa . Resumen Ejecutivo.* Abril 2005.

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 (2004). *Notas Técnicas.* Diciembre 2004. ([www.dipres.cl/control de gestión](http://www.dipres.cl/control%20de%20gesti3n)).

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).

Glynn John J. y Murphy Michael P (1996). *Public Management. Failing Accountability and Failing Performance Review.* The International Journal of Public Sector Management. Volume 9.

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 (2003a). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados, la Experiencia Chilena.* Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Enero 2003.

Guzmán, Marcela (2003b). *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados, la Experiencia Chilena.* Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Octubre 2003

Keith Mackay (2004). *Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia.* ECD working Paper Series 11. World Bank, March 2004.

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. Volume 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, Paris 30-31 October 2002.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)(2003). Public Sector Modernisation. Governing for Performance. 28 th session of the Public Management Committee. Paris 13-14 November 2003.

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.

