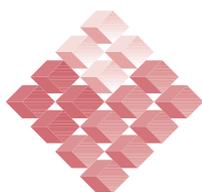


GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central

Alberto Arenas de Mesa
Heidi Berner Herrera

División de Control de Gestión
Febrero 2010



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central

Alberto Arenas de Mesa
Heidi Berner Herrera

División de Control de Gestión
Febrero 2010

Autores:

Alberto Arenas de Mesa, Ingeniero Comercial, Mención Economía, de la Universidad de Chile y Doctor en Economía de la Universidad de Pittsburgh, Estados Unidos, Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Heidi Berner Herrera, Ingeniera Comercial, Mención Economía, de la Universidad de Chile y Master en Administración Pública de la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, Jefa de la División de Control de Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Editora:

Sandra Novoa Fernández, Jefa de Comunicaciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Registro de Propiedad Intelectual N° 189.209

ISBN: 978-956-8123-40-6

Todos los derechos reservados.

Febrero 2010

La serie Estudios de Finanzas Públicas se encuentra disponible en la página web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda: www.dipres.cl

Diseño Composición y Diagramación: Torrealba y Asociados.

Impresión: Gráfica Lom.

Índice

| | |
|---|-----------|
| 1. Introducción | 5 |
| 2. Presupuesto por Resultados y el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central | 9 |
| 3. Orígenes del Sistema de Evaluación y Control de Gestión: Iniciativas Impulsadas entre 1993 y 1999 | 13 |
| 4. Implementación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (2000-2005) | 17 |
| 4.1. Instrumentos de Seguimiento y Monitoreo | 18 |
| 4.1.1. Definiciones Estratégicas | 18 |
| 4.1.2. Indicadores de Desempeño | 21 |
| 4.1.3. Balance de Gestión Integral | 24 |
| 4.1.4. Formato de Presentación de Programas al Presupuesto | 25 |
| 4.2. Evaluación de Programas e Instituciones | 26 |
| 4.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales | 27 |
| 4.2.2. Evaluación de Impacto de Programas | 30 |
| 4.2.3. Evaluación Comprehensiva del Gasto | 32 |
| 4.2.4. Recomendaciones y Compromisos | 35 |
| 4.3. Mecanismos de Incentivo al Desempeño Institucional | 37 |
| 4.3.1. Programa de Mejoramiento de la Gestión | 37 |
| 4.3.2. Ley Médica | 41 |
| 5. Consolidación y Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (2006-2009) | 43 |
| 5.1. Creación de Nuevas Líneas o Instrumentos | 43 |
| 5.1.1. Asistencia Técnica a Programas | 43 |
| 5.1.2. Revisión del Diseño de los Programas que se Presentan al Presupuesto | 45 |
| 5.1.3. Aumento de Cobertura de las Evaluaciones | 46 |
| 5.1.4. Nueva Línea de Evaluación | 57 |
| 5.1.5. Fortalecimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión y del Programa Marco de la Calidad | 50 |
| 5.1.6. Nuevos Mecanismos de Incentivo | 57 |

| | |
|---|-----------|
| 5.1.6.1. Metas de Eficiencia Institucional | 57 |
| 5.1.6.2. Metas de Eficiencia Institucional y Colectivas del Poder Judicial | 58 |
| 5.1.6.3. Convenio Gestión Institucional del Ministerio Público | 59 |
| 5.1.6.4. Incentivo por Calidad de Servicio: Caso Servicio del Registro Civil e Identificación | 60 |
| 5.1.7. Fondo de Modernización de la Gestión Pública | 61 |
| 5.2. Principales Resultados y su Contribución a la Toma de Decisiones: Generando Información de Desempeño en el Ciclo Presupuestario | 64 |
| 5.2.1. Instrumentos de Seguimiento: Indicadores de Desempeño y BGI | 64 |
| 5.2.2. Evaluación de Programas e Instituciones | 69 |
| 5.2.3. Mecanismo de Incentivo Institucional: PMG | 75 |
| 5.2.4. Fondo de Modernización de la Gestión Pública | 79 |
| 6. Lecciones Aprendidas y Desafíos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central | 81 |
| 7. Bibliografía | 85 |

Introducción*

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene como misión velar por una asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. Entre los objetivos estratégicos que contribuyen al logro de esta misión están “fortalecer el Presupuesto como instrumento para la asignación eficiente de los recursos públicos en función de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, optimizando los procedimientos para la formulación, discusión, ejecución y evaluación del mismo”; y “promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos, desarrollando técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto”¹.

Esta misión y objetivos estratégicos reflejan el rol preponderante que tiene en el quehacer de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) la calidad del gasto público, entendida como la entrega oportuna, adecuada, eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos a los distintos beneficiarios.

Durante los gobiernos de la Concertación, la Dirección de Presupuestos dio pasos significativos para el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, que ha contribuido a cumplir con el desafío de realizar y mantener un gasto público de calidad. Este sistema ha permitido contar con información de desempeño de las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, incorporando el concepto de “presupuesto por resultados”, permitiendo mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos al conocer dónde se requiere realizar ajustes que permitan mejorar la gestión pública y, por tanto, llegar de mejor manera a los ciudadanos con las distintas políticas y programas.

Este sistema incorpora distintos instrumentos, que han sido desarrollados gradualmente. Los indicadores de desempeño se iniciaron en 1993, con un proyecto piloto que incorporó a cinco instituciones públicas; la evaluación de programas públicos partió en 1997; el mecanismo de incentivos de remuneraciones institucional, Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), comenzó en 1998, mismo año en que se elaboraron por primera vez los documentos de cuenta pública denominados Balance de Gestión Integral (BGI). A partir de 2000 estos instrumentos, a los que se les agregan las definiciones estratégicas presentadas por cada institución en el Presupuesto, junto a sus indicadores de desempeño y metas; la presentación de programas nuevos al Presupuesto en formato estándar; el rediseño del PMG, incorporando el desarrollo de sistemas de gestión en 2001 y la certificación bajo norma ISO de dichos sistemas en 2005; y la implementación de nuevas líneas de evaluación, como las evaluaciones de impacto de programas en 2001 y la evaluación comprehensiva del gasto de instituciones en 2002, han conformado el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central.

(*) Agradecemos los valiosos aportes de los profesionales de la División de Control de Gestión Pública, especialmente a María Teresa Hamuy, Luna Israel y Roy Rogers.

1. Las definiciones estratégicas de la Dirección de Presupuestos, correspondientes a su misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos y clientes se encuentran publicadas en la página web de DIPRES: www.dipres.cl, sección Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Definiciones Estratégicas.

Durante la administración de la Presidenta Bachelet se potenció el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, incorporando siete nuevos instrumentos o líneas de acción que han permitido situar a este sistema en la vanguardia (Figura 1). Estos son: i) aumento de la cobertura de las evaluaciones, comprometiéndose la evaluación de 155 programas e instituciones entre 2006 y 2010, lo que involucra a uno de cada dos programas presupuestarios; ii) creación de una nueva línea de evaluación en 2009, denominada Evaluación de Programas Nuevos (EPN); iii) entrega de asistencia técnica a partir de 2007; iv) revisión del diseño y sistemas de seguimiento de programas nuevos y ampliaciones de programas presentados al Presupuesto desde 2008; v) nuevo Programa Marco de la Calidad incorporado a los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en 2009, a través del cual las instituciones públicas certificarán bajo norma ISO los procesos de provisión de bienes y servicios; vi) nuevo mecanismo de incentivo remuneracional al desempeño institucional, denominado Metas de Eficiencia Institucional a partir de 2007; y vii) creación en 2008 del Fondo de Modernización de la Gestión Pública.

Figura 1
Sistema Evaluación y Control de Gestión



La aplicación del sistema en el período 2001-2010 muestra que ha aumentado la cobertura de los instrumentos y se ha elevado el nivel de exigencia hacia las instituciones respecto del cumplimiento de sus compromisos. En 2000 (formulación del Presupuesto 2001), 72 instituciones públicas comprometieron 275 indicadores, de los cuales sólo se evaluó el cumplimiento del 59%; en cambio, en la formulación del Presupuesto 2008, 142 instituciones comprometieron 1.443 indicadores, de los cuales fueron evaluados el 100%. También la calidad de los indicadores ha cambiado: de 1.684 indicadores comprometidos en 2004, 70% eran de producto o resultado; mientras que en el proyecto de Ley de Presupuestos 2010 un 20% de los indicadores miden resultados intermedios o finales y 71% resultados en el ámbito del producto. En 2000, elaboraron el Balance de Gestión Integral 97 instituciones y se enviaron al Congreso; en 2009 lo hicieron 122.

Actualmente son 186 servicios que formulan PMG anual, a los que se suman voluntariamente siete servicios que no están afectos a la Ley N° 19.553². De estos 193 servicios, 91 cuentan con al menos dos sistemas en etapa de preparación para la certificación a través de la norma ISO 9001-2008.

Durante el período 1997-2009 se han evaluado 237 programas a través de la línea de EPG, 52 programas a través de evaluaciones de impacto y 32 instituciones. De éstos, el 30% fue evaluado durante la administración de la Presidenta Bachelet, dado el aumento de cobertura de evaluaciones comprometido, que significó aumentar en este período la escala de evaluaciones en más de 30% respecto del promedio evaluado entre 2000 y 2005. En 2006 se evaluaron 22 programas e instituciones, mientras que en el Protocolo de Acuerdo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 se comprometió la evaluación de 43 programas e instituciones. En términos de recursos, entre 2000 y 2005 se había evaluado el equivalente a 12% del Presupuesto de ese último año. Considerando las evaluaciones comprometidas entre 2006 y 2010 el porcentaje equivale a 34% del Presupuesto de ese año. Los resultados de 209 evaluaciones de programas realizadas entre 2000 y 2009 dan cuenta de que 24% de los programas requiere ajustes menores, 37% requiere modificaciones en el diseño y/o en sus procesos de gestión, 25% requiere un rediseño sustantivo, 7% necesita ser reubicado institucionalmente y 7%, ser finalizado o reemplazado íntegramente.

A través de los concursos del Fondo de Modernización de la Gestión se ha financiado la elaboración de 35 propuestas para solucionar una debilidad o problema de gestión de políticas, programas, instrumentos e instituciones públicas entre 2008 y 2009. De éstas, 10 han resultado exitosas en la búsqueda de estas soluciones, contando con recursos en los presupuestos de los servicios públicos involucrados para su implementación.

El presente documento muestra los éxitos recogidos desde los inicios del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, que han permitido la consolidación de este sistema en la presente administración, en 6 capítulos. El primero corresponde a la introducción. El segundo aborda el concepto de “Presupuesto por Resultados” aplicado en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que fundamenta el diseño y desarrollo del Sistema de Evaluación y Control de Gestión. El tercero ilustra el origen de este sistema en las iniciativas impulsadas entre 1993 y 1999. El capítulo 4 describe la implementación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión entre 2000 y 2005, mientras que el 5 se centra en la consolidación y fortalecimiento del sistema entre 2006 y 2009. El último capítulo presenta las lecciones aprendidas y los desafíos Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central.

2. Los PMG en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553 de 1998. Otros servicios públicos se han adscrito al PMG, aún cuando son distintas leyes las que establecieron su incentivo institucional. En este caso se encuentran: el Servicio Nacional de Aduanas, Ley N° 19.479; la Comisión Chilena de Energía Nuclear, D.S. N° 511; y la Central de Abastecimientos del S.N.S.S, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Fondo Nacional de Salud, Subsecretaría de Salud Pública e Instituto de Salud Pública, Ley N° 19.490. Adicionalmente, forman parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión el mecanismo de incentivo institucional denominado Metas de Eficiencia Institucional (MEI), Ley N° 20.212 del 29 de agosto de 2007; y la Ley Médica N° 19.664 de 2000, que establece normas específicas para funcionarios de los Servicios de Salud.

Presupuesto por Resultados y el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central

El objetivo de un Presupuesto por Resultados, o basado en resultados, es mejorar la eficiencia y eficacia del gasto público, vinculando la asignación y uso de los recursos a los resultados de gestión de las instituciones, utilizando sistemáticamente la información de desempeño para la toma de decisiones presupuestarias³.

Este concepto de Presupuesto por Resultados es utilizado por los países de la OCDE, que a través de distintas técnicas buscan integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles⁴, en vez de la forma tradicional de asignación de recursos sobre la base de insumos (personal, bienes y servicios por ejemplo). La implementación de presupuestos por resultados en estos países es parte de un proceso de reforma más amplio denominado la Nueva Gerencia Pública⁵.

No existe un modelo único respecto de la forma específica en que la información de desempeño es utilizada en el proceso presupuestario y como se vincula a la asignación de los recursos. El modelo más básico es el que busca asegurar que durante el proceso de formulación del Presupuesto la información de desempeño éste disponible, y sea utilizada por los actores relevantes en la toma de decisiones.

La definición de lo que es información de desempeño también es amplia, incluyendo tanto instrumentos de seguimiento como la evaluación de programas y políticas públicas con metodologías más complejas. Las fuentes de información y las metodologías para obtenerla también varían entre los países. En los que aplican enfoques de Presupuesto por Resultados se han desarrollado dos categorías de instrumentos para la obtención de información sobre desempeño. Por una parte, existen los sistemas de seguimiento de los resultados, en general basados en mediciones cuantitativas del desempeño (indicadores de eficacia, calidad de servicio, eficiencia y ejecución presupuestaria); y, por otra, los sistemas de evaluación de programas e instituciones públicas. La diferencia fundamental entre ambos tipos de instrumentos es que mientras los sistemas de seguimiento sólo se centran en los resultados,

3. Existen distintas definiciones de Presupuesto por resultados, pero todas en general plantean como objetivo el uso de información de desempeño para la toma de decisiones en el ciclo presupuestario. Ver Robinson, M. (Ed.) (2007). "Performance Budgeting: Linking Funding and Results".

4. OCDE (2005), "Modernizing Government: The Way Forward", OCDE Publishing, Paris, 2005.

5. La Nueva Gerencia Pública surge en la década de los 80 y tiene como objetivo entregar más poder de decisión a los gestores públicos a cambio de mayor responsabilidad por los resultados de su gestión.

principalmente a nivel de productos, las evaluaciones entregan además resultados de impacto de los programas en los beneficiarios y profundizan en las causas que explican esos resultados, analizando los procesos de producción, la organización y el diseño de las distintas iniciativas.

Respecto de la forma de integrar la información de desempeño al proceso presupuestario y a la toma de decisiones, la OCDE -sobre la base de los objetivos declarados por autoridades fiscales de los distintos países miembros- ha desarrollado tres categorías de presupuestos por resultados⁶:

1. *Cuenta Pública*: El principal objetivo es obtener mayor transparencia y rendición de cuentas a través de incorporar información al proceso presupuestario. La información de desempeño no juega un rol en la asignación de recursos y no se pretende que así sea.
2. *Presupuesto Informado*: Existe un vínculo indirecto entre información de desempeño y asignación de recursos, que implica que la información de desempeño es utilizada sistemáticamente para sustentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos de recursos asignados. La información de desempeño no tiene un peso predeterminado en la decisión final. En este caso, los objetivos centrales son mejorar la transparencia y la planificación presupuestaria.
3. *Fórmula Directa*: El principal objetivo de la incorporación de información de desempeño al proceso presupuestario es mejorar la asignación de recursos. En este caso existe una relación directa y explícita entre recursos y mediciones de desempeño, en general unidades de producto. Puede tomar la forma de recursos asignados en base a formas contractuales que incluyen indicadores de desempeño o de actividad.

Países como Canadá y Dinamarca utilizan el concepto de cuenta pública, mientras que el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda poseen un presupuesto informado. La fórmula directa no se encuentra en sistemas de alcance nacional, sólo se aplica a sectores específicos como educación (sistemas de voucher) y salud (pagos per cápita y por diagnóstico) en países como Inglaterra, Portugal, Dinamarca, Finlandia y Noruega, entre otros.

En Canadá se han implementado varias iniciativas destinadas a producir información de desempeño en la administración federal, pero no es claro cómo esta información se vincula con las decisiones sobre asignación de recursos. Entre estas iniciativas se cuentan los reportes de planes y prioridades, una planificación estratégica a tres años que los departamentos informan al Parlamento y los reportes de desempeño departamental, en los que anualmente se informan los resultados obtenidos, entre otras iniciativas. Informes consolidados de estos reportes son preparados por el Ministerio de Finanzas cada año. Además, existe la política de evaluar los 750 programas de transferencia (administrados por agencias no gubernamentales) al menos una vez cada cinco años.

Por su parte, el sistema australiano se enfoca en la definición de resultados a nivel de agencia. Cada agencia y departamento del Gobierno debe identificar resultados explícitos, así como productos y medidas de desempeño, y consignarlos en sus proyectos de Presupuesto y en un reporte de resultados al final de cada año. Las evaluaciones o revisiones de programas

6. OCDE (2007). "Performance Budgeting in OCDE Countries", junio 2007.

y de temas transversales a las agencias y departamentos, mandatadas por el Ministerio de Finanzas, constituyen otra característica del sistema australiano, y son principalmente los resultados de estas evaluaciones los que se utilizan para informar el proceso presupuestario.

En el Reino Unido se realizan revisiones comprehensivas del gasto desde 1998. Este es un ejercicio bianual que pretende obtener mayor eficiencia en la ejecución del gasto público y mejor calidad de servicio. Después de ser evaluado, el Departamento elabora un presupuesto que cubre los próximos tres años y negocia con el Ministerio de Finanzas un convenio que establece metas de desempeño para ese mismo período y la forma en que serán medidas. La mayor parte de las metas se refieren a resultados. La información de desempeño es revisada durante la negociación presupuestaria entre los Departamentos y el Ministerio de Finanzas, aunque no existe un vínculo automático con la asignación de recursos.

La experiencia indica que no es apropiado vincular las decisiones de asignación de recursos de manera estricta y/o directa a los resultados pasados o futuros de los distintos programas o instituciones públicas, pues dichos programas contribuyen a resolver una necesidad o problema que existe en la sociedad y no es adecuado castigar a sus beneficiarios por problemas de gestión de las autoridades responsables de su ejecución. Por el contrario, lo que se busca con la implementación de un Presupuesto por Resultados es aprovechar las decisiones que se toman durante el ciclo presupuestario, que muestra la Figura 1 (evaluación, formulación, discusión/aprobación, ejecución), para contribuir con información de desempeño, que apoye por ejemplo a la definición de los objetivos y medidas que permitan mejorar la gestión de los programas. Por tanto, aplicar Presupuesto por Resultado no es sólo centrarse en la asignación de recursos (etapa de formulación del ciclo presupuestario), sino también y por sobre todo en el uso de los recursos (ejecución).

Aún cuando no existe un modelo único de Presupuesto por Resultados, tal cual lo reflejan los ejemplos antes descritos, la literatura reciente⁷ sobre el tema señala requisitos esenciales para implementar un modelo de Presupuesto por Resultados, entre los que destacan:

1. Información respecto de objetivos y resultados de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Para ello se requiere de la implementación de un sistema de seguimiento y evaluación, capaz de generar información respecto de dichos resultados en forma permanente y sistemática.
2. Un proceso de formulación del Presupuesto que facilite el uso de información de desempeño generada por el sistema de seguimiento y evaluación, mencionado como primer requisito.
3. Mecanismos que incentiven a las instituciones y sus gerentes a orientar su gestión a la consecución de ciertos resultados. Entre los distintos tipos de incentivos pueden mencionarse el reconocimiento, traspaso de responsabilidades, retribuciones económicas y difusión de los resultados.
4. Cierta nivel de flexibilidad presupuestaria que permita a los gerentes gestionar eficientemente sus presupuestos a través de medidas como agregar los gastos operacionales en los presupuestos institucionales o extender el horizonte de programación financiera a más de un año, entre otros.

7. Para más detalle se sugiere revisar Marcel, M. (2009). "Presupuesto por resultados: ¿Moda burocrática o nuevo paradigma en gestión pública?", publicado en "Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados", BID; y Last, D. y Robinson, M. (2009). "A Basic Model of Performance-Based Budgeting". Technical Notes and Manual. IMF.

En algunos casos también se recomienda la existencia de un Presupuesto sobre base programática, pues clasificar el gasto en grupos de bienes y servicios con objetivos similares facilitaría la comparación de los costos y beneficios entre estas distintas alternativas.

La opción de Chile ha sido establecer un Presupuesto por Resultados bajo la categoría de “Presupuesto informado”, a través del diseño e implementación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. En este sistema la información de desempeño es utilizada para informar y mejorar la toma de decisiones de los actores involucrados en el proceso presupuestario, la asignación y uso de los recursos públicos y con ello la calidad del gasto y la gestión pública. Esto, en oposición al concepto de utilizar la información de resultados como una regla de decisión en la asignación de los recursos, lo que además de limitar el rango de decisión de las autoridades tiene pocas posibilidades prácticas de ser implementado, debido a la calidad y precisión de la información de desempeño que se requiere⁸. Toda la información generada por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión es pública.

El Sistema de Evaluación y Control de Gestión ha permitido cumplir con el primer requisito necesario para implementar un “Presupuesto por Resultados”, ya que en forma gradual y sistemática ha generado, a través de distintos instrumentos de seguimiento y evaluación –complementarios entre ellos y que serán descritos en las siguientes secciones de este documento– información de desempeño de las instituciones públicas y sus programas. Uno de los instrumentos de este sistema es el Programa de Mejoramiento de la Gestión, que corresponde un mecanismo de incentivo remuneracional institucional que se paga sobre la base del cumplimiento de objetivos de gestión, satisfaciendo el tercer requisito.

Adicionalmente, desde 2001 la Dirección de Presupuestos ha incorporado como parte del proceso de evaluación de la gestión financiera de cada año procedimientos que han permitido el uso de la información de desempeño, generada por el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, alimentando la etapa de formulación del Presupuesto de cada año⁹. De esta forma se ha cumplido con el segundo requisito para implementar presupuestos por resultados.

8. Schick, A. (2007). Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?, OCDE, January, 2007.

9. Desde ese año, el Director de Presupuestos en conjunto con la Subdirección de Presupuestos y la División de Control de Gestión analizan toda la información de desempeño y financiera disponible, previo a la definición de los presupuestos exploratorios.

Orígenes del Sistema de Evaluación y Control de Gestión: iniciativas impulsadas entre 1993 y 1999

Considerando la necesidad de contar con mejor información respecto de los logros o resultados de las acciones desarrolladas por las instituciones públicas, en 1993 el Ministerio de Hacienda inició la implementación de una experiencia piloto orientada al mejoramiento de la gestión en servicios públicos y a la generación de experiencias concretas, que permitieran orientar políticas futuras en esta materia. Tomando la experiencia de las iniciativas implementadas en el Reino Unido, como Next Step y Value for Money, este piloto se basó en la idea de que era en los servicios públicos y no a nivel de Ministerios donde se definían los avances o retrocesos en materia de gestión. La finalidad fue implementar instrumentos y mecanismos de seguimiento que permitieran generar información de desempeño, introducir prácticas para mejorar la calidad del gasto y avanzar en materia de transparencia en la cuenta pública de los resultados.

Para esto se desarrolló un proceso de planificación estratégica al interior de cinco servicios públicos¹⁰. Se partió por lograr una clara identificación de sus definiciones estratégicas (misión institucional, objetivos estratégicos, productos estratégicos y clientes, beneficiarios o usuarios). Estas definiciones contribuyeron a generar proyectos de modernización institucional e implementar sistemas de información para la gestión que permitieran la medición de indicadores de desempeño, enriqueciendo el análisis en la formulación del Presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional.

Los resultados de esta primera experiencia fueron considerados exitosos. Sin embargo, el enfoque gradualista y secuencial con que se aplicó resultó demasiado lento como para producir cambios significativos en el conjunto de la administración pública.

En 1994 se extendió esta iniciativa a 26 instituciones, poniendo en marcha un sistema de indicadores de desempeño y metas de gestión incorporados al proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos para 1995. El resultado de las metas de los indicadores era informado semestralmente por el Ejecutivo al Congreso Nacional. En 1997 la cobertura se incrementó a 67 servicios, representando cerca del 80% del total de instituciones factibles de integrar¹¹. El número de indicadores de desempeño prácticamente se triplicó llegando a 291.

10. Los cinco Servicios Públicos fueron la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), el Servicio de Tesorería, el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el Instituto de Normalización Previsional (INP) y el Servicio de Impuestos Internos (SII). Los procesos de planificación estratégica fueron desarrollados por cada institución con el apoyo de empresas consultoras, generando un conjunto de indicadores de desempeño asociados a las principales acciones desarrolladas por cada servicio.

11. Se consideró integrantes potenciales del sistema de indicadores a las entidades con funciones esencialmente ejecutivas, que proveen bienes y/o servicios con una dimensión principalmente cuantitativa. Por tanto, se excluyó a las instituciones con funciones esencialmente políticas, como las subsecretarías, o cuyos bienes y/o servicios son principalmente cualitativos, como las instituciones reguladoras.

Durante este período adquirió mayor relevancia el papel del Congreso Nacional en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos, pues a través de la Comisión de Hacienda comenzó a solicitar al Ejecutivo información acerca de los resultados de las instituciones públicas. En 1996 se firmó el primer Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo con motivo de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos de 1997, que estableció una serie de compromisos tendientes a una mayor evaluación y transparencia de la gestión pública.

Entre las iniciativas surgidas en este Protocolo destacan el compromiso de evaluar programas gubernamentales del área social, de fomento productivo y de desarrollo institucional y la obligación de que las instituciones públicas presenten anualmente balances financieros y de gestión (que más tarde se transformarían en los Balances de Gestión Integral-BGI). Es así como en 1997 se inició el Programa de Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), que en su fase piloto contempló la evaluación de 20 programas públicos. Desde ese año y hasta la fecha los programas e instituciones evaluados anualmente se establecen en el Protocolo de Acuerdo.

La evaluación de programas permitió incorporar el juicio evaluativo de profesionales externos al sector público y generar una mirada integral de los programas públicos, dado que la evaluación no sólo se centra en los resultados de los programas, sino que también incorpora el análisis del diseño, organización y gestión, la sostenibilidad del programa y la justificación de su continuidad.

En 1997 el Ministerio de Hacienda también inició la elaboración de balances anuales de gestión, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas de los servicios públicos. Dicho balance permitió que los jefes de servicio informen al Congreso, y por tanto a la ciudadanía, del cumplimiento de sus compromisos y metas, así como también los desafíos que se plantean en su gestión. Originalmente tanto las instrucciones para la elaboración del Balance de Gestión Integral (BGI) como su contenido era establecido por el Ministerio de Hacienda a través de un decreto. Contenían las definiciones estratégicas de cada institución, resultados de algunos indicadores de desempeño y principalmente información de ejecución presupuestaria.

En 1998, en el marco de un acuerdo con la ANEF, el Ministerio de Hacienda inició la implementación de un mecanismo de incentivo institucional de remuneraciones, vinculando el cumplimiento de objetivos de gestión a un bono de remuneraciones para todos los funcionarios de una institución. El principal mecanismo de incentivo con que cuenta la administración pública es el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)¹². Los objetivos de gestión del PMG deben ser aprobados anualmente por los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia en conjunto con el ministro del ramo del cual depende o se vinculan las distintas instituciones públicas afectas a este incentivo. La evaluación del cumplimiento de dichos objetivos recae en los ministros de Interior, Hacienda y Secretaría General de la Presidencia.

12. Artículo 6° de la Ley N° 19.553 de 1998 y su reglamento.

En sus comienzos se establecieron objetivos de gestión basados en indicadores y metas propuestos por cada servicio público, cuyo cumplimiento era evaluado por las mismas instituciones. Esto permitió que algunas de ellas obtuvieran el incentivo sin necesariamente haber experimentado algún tipo de mejoramiento en su gestión, y que existieran distintos niveles de exigencia entre instituciones que se hacían acreedoras de dicho incentivo. Un importante porcentaje de los indicadores comprometidos por los servicios se referían a actividades rutinarias, centrados en procesos y con metas poco exigentes, derivando en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de sus metas, y provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual retribución, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario. Así, 96% de las instituciones terminó percibiendo las bonificaciones por desempeño sin mostrar un mejoramiento de gestión comparable en las mismas. Este diseño del PMG no cumplía con los principios básicos que debía poseer un mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional: ser pertinente a áreas relevantes de gestión, simple y comprensible, participativo, flexible a las particularidades de cada institución, y con cumplimiento verificable, razón por la cual a partir de 2000 se rediseñó.

Implementación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (2000-2005)

Teniendo como punto de partida el aprendizaje durante la implementación de fines de los 90s de los primeros instrumentos de evaluación y seguimiento (Evaluación de Programas Gubernamentales, indicadores de desempeño y Balance de Gestión Integral) y del mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional PMG, a partir de 2000 se creó un Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

Poner en marcha este sistema requirió hacer cambios en el diseño de algunos de los instrumentos existentes en esa época, particularmente en el PMG y en el BGI, así como instalar adecuadamente las definiciones estratégicas y los indicadores de desempeño como parte de la información que acompaña al envío del proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso. Adicionalmente, se crearon nuevas líneas de evaluación, se incorporaron procedimientos para asegurar la difusión de los instrumentos y sus resultados, y se introdujeron procedimientos que aseguraran el uso de la información generada por el sistema durante el proceso de toma de decisiones al interior del ciclo presupuestario. Es así como, a partir del 2000, en la etapa de evaluación de la gestión financiera se considera no sólo información de ejecución presupuestaria sino también información de desempeño, provista por los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión, recolectada e incorporada en el Balance de Gestión Integral de cada servicio gracias a los cambios en el formato del BGI implementados a partir de este año, constituyendo un documento de cuenta pública o memoria de cada institución.

Junto con proveer información que alimente el proceso de evaluación y formulación del Presupuesto de cada año, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión tiene por objetivo que esta información de desempeño permita mejorar la gestión de las instituciones públicas y, de esta forma, contribuir con una ejecución o uso de los recursos más eficaz, eficiente y transparente. Para cumplir con este objetivo, en 2000 se incorporaron nuevos instrumentos como las definiciones estratégicas; el formato estándar de presentación al Presupuesto de nuevos programas o ampliaciones y reformulaciones de programas existentes; y el establecimiento de compromisos entre la Dirección de Presupuestos y el Ministerio responsable del programa evaluado, que permitieran recoger las recomendaciones surgidas en el proceso de evaluación de los programas. Estos compromisos consideran acciones específicas y con plazos acotados, a los que la DIPRES hace seguimiento a su cumplimiento, solicitando información para evaluar dicho cumplimiento a través del BGI y de uno de los formularios del proceso de formulación del Presupuesto.

Por su parte, el rediseño del PMG permitió comenzar la implementación en las instituciones públicas de sistemas de gestión, proporcionando información que ha facilitado el seguimiento y evaluación de la gestión de éstas, complementándose con el resto de los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión. En particular, uno de los sistemas del PMG es el de Planificación y Control de Gestión, cuya implementación ha permitido que las instituciones

públicas diseñen sistemas de información de gestión, cuantificando y realizando seguimiento a un conjunto de indicadores que les permite conocer objetivamente el desempeño de sus productos estratégicos o bienes y servicios proporcionados a sus beneficiarios, clientes o usuarios; y mejorar la información que apoya los procesos de toma de decisiones de sus autoridades.

Con estos cambios, todos los instrumentos que componen el Sistema de Evaluación y Control de Gestión se relacionan entre sí, generando las sinergias necesarias para su buen funcionamiento. Las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño incorporan aquellos aspectos relevantes que surgen de las evaluaciones de programas o de instituciones, los que también son incorporados en los sistemas de gestión que los servicios han desarrollado en el marco del PMG, especialmente el Sistema Planificación y Control de Gestión. La información del cumplimiento de metas de indicadores de desempeño y del cumplimiento de los objetivos de gestión del PMG es utilizada en la elaboración de la propuesta de programas e instituciones a evaluar, que anualmente es acordada en el Protocolo con el Congreso en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos respectiva.

A continuación se describen los aspectos principales de cada uno de los instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión implementados entre 2000 y 2005.

4.1. Instrumentos de Seguimiento y Monitoreo

4.1.1. Definiciones Estratégicas

Las definiciones estratégicas corresponden a una herramienta que entrega información sobre los ejes orientadores del quehacer de una organización; se obtienen a partir de un proceso de planificación estratégica o de un proceso más simple de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas en torno al quehacer actual de la institución.

La información corresponde a la misión, objetivos estratégicos, productos estratégicos (bienes y/o servicios) y clientes, usuarios o beneficiarios. Su incorporación en el proceso presupuestario tiene por objeto hacer consistente la solicitud de recursos con las prioridades propuestas por las instituciones en su Presupuesto, incorporando información del por qué y cómo se utilizarán los recursos, contribuyendo a una discusión presupuestaria orientada a resultados y no a insumos. Además permite apoyar los procesos de planificación y control de las instituciones, y a partir de esto orientar la gestión institucional hacia el cumplimiento de los resultados, particularmente respecto de la entrega de bienes y servicios a sus beneficiarios.

La misión es una declaración que define el propósito o la razón de ser de una institución y permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado. La misión debe identificar claramente los productos relevantes y los clientes, usuarios o beneficiarios a los cuales se orientan dichas acciones. En este sentido, la misión debe incorporar claramente el qué, cómo y para quién, concretando así su propósito.

Los objetivos estratégicos son la expresión de los logros que se espera que los servicios públicos alcancen en el mediano plazo y deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser consistentes con la misión del servicio, ya sea por los efectos o resultados esperados al interior de la organización (reestructuración, mejora en los procesos productivos, etc.) o en sus clientes, usuarios o beneficiarios (cobertura, calidad del servicio, entre otros); y con las Prioridades Gubernamentales.
- Especificar efectos o resultados deseados, susceptibles de revisar y evaluar.
- Traducirse en tareas asignables a personas o equipos.
- Ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles.
- Ser posibles de traducir en objetivos específicos.

Los productos estratégicos (bienes y/o servicios) se generan con el objeto de responder a los objetivos estratégicos de la institución y pueden corresponder a una definición agregada de los bienes y servicios, prestaciones o programas que la institución ofrece como respuesta a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Se generan bajo la responsabilidad de la institución, ya sea por producción directa o por subcontratación. Como parte del proceso de definición de los productos estratégicos se les solicita a las instituciones que comprometan en sus PMG el Enfoque de Género, identificar cuáles de sus productos aplican dicho enfoque.

Los clientes, usuarios o beneficiarios son los receptores de los bienes y servicios públicos (productos estratégicos) que provee la institución.

Desde 2000, las instituciones públicas¹³ deben informar anualmente sus Definiciones Estratégicas (completando el Formulario A1 en el sitio web de la DIPRES) como parte del proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto de cada año. Todos los años las instituciones públicas trabajan sus definiciones estratégicas a partir de lo informado el año anterior, perfeccionando dichas definiciones de acuerdo a las prioridades gubernamentales trabajadas con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y las prioridades presupuestarias establecidas en el proyecto de Ley de Presupuestos, de modo que reflejen adecuadamente la gestión relevante de la institución y los recursos asignados. Estos antecedentes son presentados al Congreso Nacional, conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año. El Cuadro 1 muestra un ejemplo de formulario A-1 correspondiente al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

13. El formulario A-1 debe ser completado por todas las instituciones que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos, con excepción de aquellos organismos a los que, dado su carácter de autónomos o por expresa disposición de ley, no les sean aplicables las normas generales del D.L. N° 1.263, de 1975. Dichas organismos pueden realizar el proceso en forma voluntaria.

Cuadro 1
Ejemplo de Definiciones Estratégicas. Formulario A-1. Proyecto de Ley de Presupuestos 2010¹

| | | | |
|---|--|--|----|
| MINISTERIO | MINISTERIO DE PLANIFICACION | PARTIDA | 21 |
| SERVICIO | FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL | CAPÍTULO | 02 |
| Ley orgánica o Decreto que la rige | | | |
| Ley N° 18.989. | | | |
| Misión Institucional | | | |
| Contribuir en el esfuerzo del país por la superación de la pobreza y disminución de la vulnerabilidad social de las personas y familias, aportando respuestas originales en temas, áreas y enfoques de trabajo complementarios a los que abordan otros servicios del Estado | | | |
| Prioridades Gubernamentales | | | |
| Número | Descripción | | |
| 1 | Colaborar en la construcción del sistema de protección social que contribuya a aminorar las desigualdades y aportar a la disminución de la marginación de los grupos más desprotegidos, incrementando los ingresos, mejorando la empleabilidad | | |
| 2 | Aportar al aumento de los empleos y al mejoramiento de la calidad de estos | | |
| 3 | Focalizar la oferta programática en los grupos vulnerables de la sociedad con base en las mediciones de la Ficha de Protección Social | | |
| 4 | Continuar con el encadenamiento de la oferta programática FOSIS, considerada en el Sistema Integral de Generación de Ingreso (SIGI), con el conjunto de instrumentos disponibles en la red de Fomento | | |
| 5 | Continuar con las transferencias metodológicas del Programa Puente a aquellos municipios que demuestren las capacidades de gestión suficientes, permitiendo instalar de manera permanente esta exitosa estrategia de intervención en el ámbito local | | |
| Objetivos Estratégicos | | | |
| Número | Descripción | Prioridades Gubernamentales a las cuáles se vincula | |
| 1 | Contribuir al fortalecimiento de un sistema de protección social que mejore las condiciones de vida de los grupos más vulnerables de la sociedad chilena, a través de una oferta programática que atienda a la multicausalidad de la pobreza | 1, 3, 5 | |
| 2 | Fortalecer la capacidad emprendedora de las personas pertenecientes a los grupos de mayor vulnerabilidad, mediante el subsidio, acceso a tecnologías y conocimientos, capacitación y certificación | 1, 2, 3, 4, 5 | |
| 3 | Contribuir a la generación de empleos sustentables y de calidad destinados a los grupos de mayor vulnerabilidad, mediante el subsidio, acceso a tecnologías y conocimientos, capacitación y certificación | 1, 2, 3, 4, 5 | |
| 4 | Desarrollar proyectos y acciones que, a través de respuestas innovativas, respondan a situaciones o problemas actuales o emergentes que afecten a la población más vulnerable | 1, 3 | |
| 5 | Fortalecer la articulación con otros actores públicos y privados en el despliegue de iniciativas que aporten al desarrollo de territorios y comunidades más vulnerables, mediante capacitación, subsidio, acceso a tecnologías y conocimientos | 1, 3, 4, 5 | |
| Productos Estratégicos y Clientes/ Usuarios /Beneficiarios | | | |
| Número | Producto Estratégico | Clientes/ Usuarios /Beneficiarios | |
| 1 | Sistema Generación de Ingresos | Familias en situación de vulnerabilidad en todo el territorio nacional Personas en situación de pobreza o vulnerabilidad de distintos grupos étnicos Microempresas de desarrollo menor dirigidas por emprendedores de sectores vulnerables | |
| 2 | Programas de Empleabilidad | Personas en situación de pobreza o vulnerabilidad de distintos grupos étnicos Familias en situación de vulnerabilidad en todo el territorio nacional | |
| 3 | Programas del Ámbito Social-Territorial | Personas en situación de pobreza o vulnerabilidad de distintos grupos étnicos Comunidades cuyos miembros se encuentren en situación vulnerable Familias en situación de vulnerabilidad en todo el territorio nacional | |
| 4 | Iniciativas de Complementariedad e Innovación | Personas en situación de pobreza o vulnerabilidad de distintos grupos étnicos Microempresas de desarrollo menor dirigidas por emprendedores de sectores vulnerables | |

1. Los formularios A-1 que acompañaron la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 al Congreso se encuentran publicados en el sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl, en la sección Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Definiciones Estratégicas.

4.1.2. Indicadores de Desempeño

Las definiciones estratégicas son acompañadas por indicadores de desempeño, los que permiten conocer aquellas metas más relevantes con las que se compromete cada institución, considerando los recursos consultados en su Presupuesto y sus productos y objetivos estratégicos. Estas metas permiten cuantificar y medir resultados en relación a los bienes y servicios que entrega o provee cada institución a sus beneficiarios, clientes o usuarios.

Los indicadores de desempeño son una herramienta de seguimiento que entrega información cuantitativa o cualitativa respecto del logro o resultado en la provisión de los bienes o servicios generados por las instituciones públicas. Establecen una relación entre dos o más variables, la que comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y apoyar el proceso presupuestario, midiendo aspectos claves para la producción de los bienes y servicios, tales como la capacidad de ejecución del presupuesto institucional y procedimientos de compras y contrataciones públicas, entre otros. Asimismo, permiten medir la provisión de los bienes y servicios a los usuarios y sus principales características (niveles de producción, costos promedio, cobertura, focalización y tiempos de respuesta o resolución de reclamos a los usuarios) y el resultado intermedio o final (efectos) que estos bienes generan en los usuarios finales.

Los indicadores de desempeño deben cumplir con un conjunto de requisitos: ser pertinentes (permitiendo medir aspectos relevantes de la gestión institucional y/o productos estratégicos de la institución, de modo que reflejen íntegramente el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales), tener una razonable independencia de factores externos, permitir la comparabilidad, la información debe ser obtenida a costos razonables, deben ser confiables, simples y comprensivos (su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar) y deben constituir información de carácter público.

Los indicadores permiten efectuar mediciones en tres ámbitos de control: proceso, producto y resultado.

- **Ámbito de Proceso.** Referido a actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios públicos, incluyendo procedimientos de compras, procesos tecnológicos, administración financiera, entre otros.
- **Ámbito de Producto.** Se refiere a los bienes y servicios públicos producidos o entregados a los usuarios o beneficiarios, incluyendo las características o atributos más importantes de estos productos. Corresponden al primer resultado de un programa o acción pública.
- **Ámbito del Resultado.** Este puede ser medido como resultado intermedio o final. El resultado intermedio corresponde a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez recibidos los bienes o servicios de un programa o acción pública. La ocurrencia de estos cambios facilita y hace más probable alcanzar los resultados finales. El resultado final o impacto corresponde a los cambios más permanentes en los beneficiarios debido a los bienes o servicios recibidos e implica un mejoramiento sostenible en las condiciones de dichos beneficiarios.

Para cada uno de los ámbitos mencionados es posible medir cuatro dimensiones del desempeño:

- Eficacia: se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.
- Eficiencia: describe la relación entre la producción física de un bien o servicio y los insumos o recursos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producción. En otros términos, se refiere a alcanzar un cierto nivel de producción de bienes o servicios, utilizando el mínimo de recursos posibles.
- Economía: se relaciona con la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en el marco de sus objetivos.
- Calidad del servicio: es una dimensión específica del concepto de eficacia referida a la capacidad de la institución para responder a las necesidades de sus beneficiarios y usuarios. Mide atributos de los bienes o servicios entregados, tales como oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

Al igual que en el caso de las definiciones estratégicas, desde 2000 las instituciones públicas¹⁴ deben comprometer anualmente indicadores y metas como parte del proceso de Formulación del Proyecto de Presupuesto, completando el Formulario H en el sitio web de la Dirección de Presupuestos. Todos los años las instituciones públicas trabajan sus indicadores y metas a partir de lo comprometido el anterior, haciendo perfeccionamientos o cambios, agregando nuevos indicadores y/o eliminando indicadores que se consideren menos relevantes, y haciendo más exigentes las metas¹⁵. Junto con comprometer indicadores y metas, deben identificar con precisión el (los) medio(s) de verificación que permitirá(n) medir adecuadamente el cumplimiento de cada meta asociada a cada indicador.

Para cada producto estratégico en el Formulario H se presentan indicadores (identificando el ámbito de control y dimensión de desempeño), sus metas, los datos efectivos de dichos indicadores los tres últimos años, la estimación para el año en curso y la meta para el siguiente, la ponderación o importancia que la institución le otorga a cada indicador¹⁶, el medio de verificación o fuentes de información para medir la meta¹⁷ y los supuestos que afectan su cumplimiento¹⁸. Estos antecedentes son presentados al Congreso Nacional, conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año.

El Cuadro 2 presenta un ejemplo de un extracto del Formulario H, correspondiente al Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS).

14. El Formulario H debe ser completado por todas las instituciones que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos, con excepción de aquellos organismos, a los que, dado su carácter de autónomos o por expresa disposición de ley, no les sean aplicables las normas generales del D.L. 1.263, de 1975. Dichas organismos pueden realizar el proceso en forma voluntaria.

15. La Dirección de Presupuestos revisa los indicadores y metas, velando porque no se comprometan niveles de logro inferiores a los que correspondería de acuerdo a mediciones anteriores y los recursos que considera su propuesta de Presupuesto.

16. La sumatoria global de las ponderaciones de todos los indicadores incorporados en el formulario H debe ser igual a 100%.

17. Se debe señalar cuáles son las fuentes de información que permiten corroborar la veracidad de los datos proporcionados. Estas fuentes pueden provenir de los formularios, fichas, bases de datos, software, reportes o informes. Para cualquiera de las fuentes indicadas se debe señalar el nombre del medio de verificación y el centro de responsabilidad o unidad responsable de dichos medios y la periodicidad de la medición (mensual, semestral, anual, bianual, etc.). Los datos básicos de los indicadores deben ser sustentados en sistemas de información que puedan ser auditados. Por lo tanto, los sistemas de recolección de información, regulares o más complejos deben quedar establecidos en los Medios de Verificación al momento de definir el indicador.

18. Los supuestos corresponden a aquellas variables del indicador que podrían afectar su cumplimiento por causas externas a la gestión de la institución, especialmente en los casos de los indicadores correspondientes al ámbito de resultados finales.

Cuadro 2. Ejemplo de Indicadores de Desempeño. Formulario H. Proyecto de Ley de Presupuestos 2010¹

| MINISTERIO SERVICIO | MINISTERIO DE PLANIFICACION FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL | PARTIDA CAPITULO | 21 02 | | | | | | | |
|---|---|---------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|-----|---|---|---|
| Producto Estratégico al que se Vincula | Indicador | Medios de Verificación | Supuestos Notas | | | | | | | |
| | Fórmula de Cálculo | Efectivo 2006 | Efectivo 2007 | | | | | | | |
| | | Efectivo 2008 | Efectivo a Junio 2009 | | | | | | | |
| | | Meta 2010 | Ponderación ² | | | | | | | |
| • Sistema Generación de Ingresos | Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de usuarios del programa PAME que terminan su intervención ocupados e incrementan sus ingresos el año t, respecto del total de usuarios del programa PAME que terminan la intervención en el año t | N.M. | N.M. | 96,4% (668/693)*100 | H: 75,0 (89/93)*100 | 80,0 % (16.800/21.000)*100 | 11% | Base de Datos/ Software Sistema Nacional de Usuarios | 1 | 1 |
| | Aplica Desagregación por Sexo: SI | N.M. | N.M. | H: 96,5 (579/600)*100 | M: 80,9 (14.415/17.820)*100 | | | Reportes/ Informes Informe de Evaluación de Resultados | 1 | 1 |
| • Programas del Ámbito Social - Territorial Programa Puente Apoyo Psicosocial | Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de eficacia de logro de las condiciones mínimas trabajadas en familias que finalizan la intervención en el año t y que fueron atendidas por el programa Puente | N.M. | 59,1 % (206.374/349.118)*100 | 66,0 % (59.688/393.483)*100 | 70,1 % (98.806/140.861)*100 | 70,0 % (199.500/285.000)*100 | 10% | Base de Datos/ Software Sistema de Monitoreo del Programa Puente | 2 | 2 |
| | Aplica Desagregación por Sexo: NO | | | | | | | Reportes/ Informes Informes consolidados del estado de la gestión del Programa Puente | | |

1. Sobre la base de variables de intervención definidas para el Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) se miden los resultados de éste. Las variables son registradas al inicio, al término de la ejecución del proyecto y transcurridos seis meses de terminada la intervención. Para cumplir con última medición se deben considerar todos/as los/as usuarios/as que independientemente de la cohorte de contrato de sus proyectos cumplen la condición. Además, para efectos de la medición de resultados se considera relevante que el usuario/a del Programa se encuentre desarrollando cualquier actividad económica y los ingresos deben ser distintos de cero, tanto al inicio como en la última medición. El sentido de estas mediciones es perfeccionar su oferta programática. Las primeras dos instancias de medición de variables se efectúan censalmente, siendo almacenados dichos datos en el Sistema Nacional de Usuarios FOSIS; mientras que la medición a seis meses se efectúa sobre una muestra de usuarios/as. Esta muestra se divide proporcionalmente entre los programas que son evaluados bajo esta modalidad. El tamaño se establece de manera de asegurar que al repartir las encuestas que componen la muestra los errores en las estimaciones por Programa nunca superen $\pm 10\%$.

2. La medición se evalúa con las cifras revisadas por el Ministerio de Planificación, lo que puede producir un rezago de alrededor de dos meses para evaluar la cifra de diciembre del año anterior.

N.M.: No Medido

1. Los formularios H que acompañaron la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 al Congreso se encuentran publicados en el sitio web de la Dirección de Presupuestos: www.dipres.cl, en la sección Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Indicadores de Desempeño.

2. Para los servicios que formulan PMG esta priorización forma parte de los requisitos técnicos señalados en el documento "Medios de Verificación" del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), en la etapa 5 del Sistema de Planificación / Control de Gestión.

4.1.3. Balance de Gestión Integral (BGI)

El BGI que elaboraban las instituciones anualmente a fines de los 90 en general no incorporaba información de gestión institucional y de análisis de resultados, lo que limitaba la utilidad y uso de estos informes. Debido a esto, en 2000 se rediseñó el balance y se implementó un nuevo formato, incorporando los principales resultados de la gestión institucional (incluyendo la información generada por los distintos instrumentos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión), su asociación con los recursos presupuestarios, el nivel de cumplimiento de las metas comprometidas y las razones de los resultados obtenidos. También se incorporó información del cumplimiento de los compromisos gubernamentales establecidos con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Adicionalmente, a partir de ese año las instrucciones para la elaboración del BGI son enviadas en un oficio conjunto del Ministro de Hacienda y el Ministro de la Secretaría General de la Presidencia.

Desde 2003 la Ley de Administración Financiera del Estado establece que los servicios públicos del Gobierno Central tienen la obligación de proporcionar información sobre sus objetivos, metas de gestión y resultados, lo que es efectuado por las instituciones a través del Balance de Gestión Integral¹⁹.

El nuevo informe permitió contar con información del desempeño de las instituciones públicas e iniciar procesos de evaluación del desempeño institucional, tanto en materias de gestión como presupuestarias, además de incorporar esta información al proceso de evaluación y formulación del Presupuesto de cada año.

El nuevo formato de BGI incluía:

- Carta de la autoridad del servicio con los resultados más relevantes de la gestión institucional alcanzados en el año anterior, los aspectos pendientes (no logros) y los desafíos para el año en curso.
- Identificación de la institución que presenta información sobre aspectos tales como estructura organizacional, definiciones estratégicas, compromisos gubernamentales y recursos humanos y financieros.
- Resultados de la Gestión, que incluye un informe de desempeño, de gestión financiera y de recursos humanos, entre otros aspectos. El informe de desempeño incorpora información del cumplimiento de las metas de los indicadores que han sido presentados en el Presupuesto, información del avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos producto de la evaluación de programas e instituciones públicas, nivel de cumplimiento de los objetivos de gestión del Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), cumplimiento de los compromisos de la Programación Gubernamental establecidos con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, entre otros resultados de gestión.
- Desafíos, donde se señalan los aspectos más relevantes de las líneas de acción sobre las cuales se desarrollará la gestión del servicio durante el año en curso.

19. Artículo 52 del D.L. N° 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

Los Balances de Gestión Integral son enviados anualmente al Congreso Nacional como informe de cuenta pública, y puestos a disposición de la ciudadanía en los sitios Web de cada institución y de la Dirección de Presupuestos.

4.1.4. Presentación de Programas al Presupuesto

Con el objeto de mejorar la asignación de recursos a programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, en la preparación del Presupuesto 2001 se incorporó un procedimiento denominado Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable). Este mecanismo se utilizó en la elaboración de los presupuestos de 2001 al 2003.

A partir del Presupuesto 2004 se dejó de utilizar este mecanismo, sin embargo se mantuvieron sus elementos centrales, de un modo más acotado, para que todos los programas nuevos y reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes contaran con un conjunto de antecedentes básicos relevantes para analizar la necesidad y pertinencia de su financiamiento.

Para ello, durante la formulación del presupuesto de cada año los servicios públicos deben solicitar recursos para iniciativas nuevas y ampliaciones y/o reformulaciones de iniciativas existentes en un formato estándar, denominado Formulario E de Presupuesto. Los conceptos incorporados en este formato corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico, además de información respecto de la justificación o problema que se pretende resolver con la implementación o ampliación de dicha iniciativa.

Así, los principales aspectos considerados en el formulario E son:

- Identificación del Programa, incorporando el nombre del programa, la unidad responsable, los otros organismos involucrados (cuando existen), período de ejecución, producto estratégico al cual se vincula el programa, etc.
- Justificación, que corresponde al diagnóstico e identificación del problema o necesidad que se espera resolver, haciendo mención a las principales causas que lo/la originan incluyendo antecedentes estadísticos e indicadores que fundamentan el diagnóstico. Estos indicadores constituyen parte de la línea base del programa.
- Definición y cuantificación de población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa (potencial) y la que el programa tiene considerado atender en un período de tiempo (población objetivo); y en el caso de ampliación y/o reformulación de programas existentes, la población beneficiada a la fecha.
- Diseño del Programa utilizando para ello la Matriz de Marco Lógico, a través de la cual se definen los distintos niveles de objetivos (fin, propósito, componentes y actividades) y los indicadores que permitirán medir su cumplimiento. Los indicadores deben ser concordantes con los establecidos en la línea base.
- Programación Financiera, donde se identifica la solicitud de recursos para el año al cual se solicita el financiamiento, la estimación de gasto anual proyectada para el período de ejecución desagregada por ítem de gasto y por componentes del programa.

La información incorporada en cada formulario E y recepcionada en la Dirección de Presupuestos es analizada para apoyar la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

4.2. Evaluación de Programas e Instituciones

Como se señaló en el capítulo anterior, junto con la firma del primer Protocolo de Acuerdo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del año 1997, se creó la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG).

Desde sus inicios la evaluación incorporó los siguientes requisitos para asegurar su calidad y transparencia:

- Independencia: la evaluación debe ser externa a la institución y al ministerio responsable del programa o institución evaluada.
- Transparencia: los resultados de la evaluación deben ser públicos.
- Técnicamente confiables: la evaluación debe ser pertinente y objetiva, estando todos los juicios fundamentados en antecedentes estrictamente técnicos.
- Oportuna: la evaluación debe proveer información en los tiempos adecuados para apoyar la toma de decisiones.
- Eficiente: el costo de la evaluación debe guardar relación con los resultados que se espera de ella.

Para cumplir con estos requisitos, las evaluaciones son desarrolladas por consultores externos al sector público, el carácter público de los informes finales de cada evaluación se concreta a través del envío de dichos informes al Congreso Nacional y de su publicación en el sitio web de la Dirección de Presupuestos. Además, los resultados de las evaluaciones apoyan la formulación del Presupuesto de cada año y son enviados a las instituciones públicas con responsabilidades sobre la toma de decisiones que afectan al programa respectivo.

El Ministerio de Hacienda ejecuta las evaluaciones a través de la Dirección de Presupuestos. Pero existe una instancia que determina las prioridades y las líneas generales de acción llamada Comité Interministerial de Evaluación integrado, además de Hacienda, por los ministerios de Planificación y Secretaría General de la Presidencia.

En 2003 se estableció la obligatoriedad legal de efectuar evaluaciones de programas públicos²⁰. A partir de ese año los informes finales de las evaluaciones también son presentados ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso, acompañando minutas ejecutivas de las evaluaciones y la opinión respecto de los resultados de la evaluación del ministerio responsable del programa o institución evaluada.

En 2004 se realizó la evaluación de impacto del Programa de Evaluación de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), siendo una de las evaluaciones comprometidas con el Congreso al momento de la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos. Esta evaluación fue desarrollada por el Banco Mundial. Entre los resultados de dicha evaluación se destaca que las evaluaciones encargadas por DIPRES, sus recomendaciones y compromisos institucionales

20. Artículo 52 del D.L. N° 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.

contribuyen a orientar el presupuesto hacia resultados, ya que las evaluaciones realizadas alimentan sistemáticamente las decisiones presupuestarias, mientras que los compromisos propician el mejoramiento de gestión de los programas evaluados. Asimismo, se destaca que el Programa de Evaluación ha desarrollado procedimientos altamente regulados que garantizan objetividad y fundamento de las evaluaciones, asegurando estándares de cumplimiento de cantidad, calidad, costos y tiempos de ejecución de las evaluaciones para su incorporación oportuna en el proceso presupuestario²¹.

En este mismo sentido, los resultados de la encuesta realizada a las contrapartes de las instituciones evaluadas, en el marco de la evaluación realizada por el Banco Mundial, muestran que, en cuanto a la apropiación de los resultados de la evaluación por parte de las instituciones, el 84% de los responsables de los programas y el 73% de los coordinadores ministeriales²² afirman que los resultados de la evaluación fueron difundidos y analizados con la mayoría o con todo el equipo a cargo del programa. Al respecto, el 92% de los jefes de Dirección de Planificación y Presupuesto (DIPLAP) o cargos similares en los servicios y el 70% de los responsables de programas evaluados indican que la mayoría o todos los resultados fueron difundidos y analizados con el nivel directivo.

Respecto al uso de las evaluaciones para la toma de decisiones de los ministerios a los cuales pertenecían los programas evaluados, el 49% de los responsables de programas evaluados, el 47% de los coordinadores ministeriales y el 60% de los jefes de DIPLAP de los ministerios señalan que la información sirvió para analizar la asignación de recursos.

Finalmente, en relación a la calificación realizada por las contrapartes institucionales respecto de la calidad de los panelistas que desarrollan las evaluaciones, el 73% de los encuestados calificó este aspecto como “bueno” o “muy bueno”. Destaca especialmente el factor calidad técnica, donde el 82% de las contrapartes califica como “bueno” o “muy bueno” al panel de evaluadores.

A continuación se describen los principales aspectos metodológicos de las EPG y las otras líneas de evaluación que surgieron durante el período 2000-2005, que fueron parte de esta evaluación del Banco Mundial, así como los procedimientos surgidos durante este período para potenciar el uso de los resultados de la evaluación en pos del mejoramiento de la gestión de los programas e instituciones evaluadas.

4.2.1. Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG)

La línea EPG se basa en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID. Dicha metodología permite evaluar la consistencia de los objetivos y diseño del programa, aspectos de su organización y gestión y sus resultados a nivel de producto (cobertura, focalización, entre otros), utilizando para ello información existente que maneja el programa evaluado²³.

21. Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd, G., Del Villar, A., Zaltsman, A., y Krause, P. (2005). “Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público”. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Diciembre 2005.

22. El coordinador ministerial es nombrado por cada ministerio y tiene como función hacer de nexo entre la institución evaluada y la instancia ministerial, facilitar la comunicación y coordinación entre DIPRES y las instituciones y comentar, en conjunto con la institución responsable del Programa, los informes de avance y final de las evaluaciones. Asimismo, debe colaborar en la definición y posterior seguimiento de los compromisos institucionales surgidos a partir de los resultados de la evaluación.

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

En términos simples la metodología de evaluación consiste en:

- Definir distintos niveles de objetivos para cada programa, desde los más generales (fin y propósito del programa) hasta los más específicos (objetivos para cada bien o servicio que entrega el programa a sus beneficiarios) y las actividades necesarias para su provisión y analizar su consistencia.
- Para evaluar el logro de cada nivel de objetivos deben existir indicadores cuantitativos y estos indicadores deben estar respaldados por medios de verificación, que son los sistemas desde los cuales se extrae la información para medirlos.
- Se deben identificar, con el fin de hacerles seguimiento, los supuestos o factores externos que de no ocurrir pondrían en riesgo el logro de los objetivos del programa.

Estas evaluaciones tienen una duración aproximada de seis meses, iniciándose en enero y finalizando oportunamente para incluir sus resultados en la toma de decisiones en la formulación del presupuesto de los programas evaluados.

Las evaluaciones EPG son realizadas por paneles de expertos seleccionados a través de un concurso público, integrados por tres o cuatro consultores de reconocido prestigio, dependiendo de la complejidad de la evaluación. Las evaluaciones se basan en el análisis de información existente y en un proceso de interacción con la institución responsable del programa evaluado, a través de entrevistas y reuniones para intercambiar información y opiniones con la gerencia del programa.

Cuadro 3 Ejemplo de Matriz de Marco Lógico

| MATRIZ MARCO LÓGICO Programa Tratamiento de Obesidad (Año de inicio del Programa: 2004) | | SUPUESTOS | |
|--|--|---|---|
| ENUNCIADO DEL OBJETIVO | INDICADORES / INFORMACIÓN Enunciado (Dimensión/Ámbito de Control) | MEDIOS DE VERIFICACIÓN | |
| <p>FIN Contribuir a disminuir la prevalencia de enfermedades crónicas (EC) asociadas a la obesidad y a mejorar el estilo de vida de la población</p> | | | |
| <p>PROPOSITO Mejorar la condición nutricional de la población que presenta malnutrición por exceso y que es beneficiaria del sistema público de salud, FONASA, y se atiende bajo la modalidad institucional</p> | <p>Eficacia/Resultado Final Porcentaje de beneficiarios que completan el Programa de Alimentación Saludable y Actividad Física (PASAF) y mejoran su condición nutricional</p> | <p>Registro de datos administrativos y clínicos.</p> | <p>1.- No ocurren emergencias sanitarias que hacen cambiar a nivel nacional las prioridades y el uso de los recursos 2.- Estilos de vida de los beneficiarios no se ven afectados por fenómenos socioeconómicos extraordinarios</p> |
| <p>COMPONENTE 1 Adultos con sobrepeso u obesos pre diabéticos o pre hipertensos beneficiarios del programa PASAF, reciben tratamiento multidisciplinario por 4 meses con seguimiento alimentario</p> | <p>Indicadores para los tres componentes: Eficacia/Producto 1.- Porcentaje de beneficiarios que completan cuatro meses de programa</p> | <p>(N° beneficiarios que completan programa PASAF, que mejoran condición nutricional / N° total de beneficiarios que completan programa PASAF)*100</p> | |
| <p>COMPONENTE 2 Escolares y adolescentes con sobrepeso u obesos con factor de riesgo de EC asociadas, reciben tratamiento multidisciplinario por cuatro meses con seguimiento alimentario</p> | <p>Eficacia/Producto 2.- Porcentaje de establecimientos de atención primaria (Consultorios y Centros de Salud Familiar) del país que cuentan con el programa PASAF</p> | <p>1.- (Número de beneficiarios que completan 4 meses de programa / Número de beneficiarios inscritos)*100 2.- (Número de establecimientos de atención primaria que cuentan con el programa PASAF / Número de establecimientos de atención primaria del país)*100 3.- (Número de beneficiarios cuyo IMC mejora con la intervención completa / Número total de beneficiarios con intervención completa)*100 4. Recursos asignados año n / N° beneficiarios efectivos año n</p> | <p>1.- Municipios interesados en relevar el tema nutricional y ser partícipes de los Programas PASAF 2.- Usuarios del Sistema Público de Salud interesados en el programa (conducta preparada al cambio)</p> |
| <p>COMPONENTE 3 Adultos con obesidad mórbida que cumplen criterios de ingreso, reciben tratamiento multidisciplinario</p> | <p>Eficacia/Resultado Intermedio 3.- Porcentaje de beneficiarios cuyo IMC baja en al menos un punto porcentual después de la intervención</p> | <p>Registro completo de datos administrativos y clínicos.</p> | |

ACTIVIDADES COMPONENTE 1

- 1.- Detección o pesquisa de pacientes y derivación a la consulta de ingreso.
- 2.- Tres consultas nutricionales: se propone al inicio, al cuarto mes y al sexto mes.
- 3.- Ocho encuentros grupales educativos: se proponen cinco sesiones psicológicas y tres de nutrición y alimentación.
- 4.- Treinta y dos sesiones de actividad física supervisada: se propone una frecuencia no mayor de tres días semanales.
- 5.- Exámenes de glicemia al ingreso y al cuarto mes de ingresado.
- 6.- Examen médico preventivo anual.

4.2.2. Evaluación de Impacto de Programas

Uno de los principales problemas detectados en las EPG hacia 2000 fue la carencia de información confiable sobre resultados finales o impactos en los beneficiarios. Ello debido a que las EPG se basan en la información disponible en los programas evaluados, la que normalmente da cuenta de la entrega de los servicios (productos), pero no de los resultados sobre los beneficiarios, ya que el período relativamente corto en que se desarrollan estas evaluaciones impide recolectar información en terreno.

Por esta razón se incorporó a contar de 2001 una nueva línea de evaluación, que basada en los lineamientos de una EPG, agrega un módulo de medición del impacto sobre los beneficiarios, lo que por lo general implica realizar trabajos en terreno (encuestas a beneficiarios y no beneficiarios). Estos son necesarios para construir la información que permite evaluar resultados intermedios y finales, utilizando metodologías cuasi-experimentales, construyendo grupos de control y líneas de base.

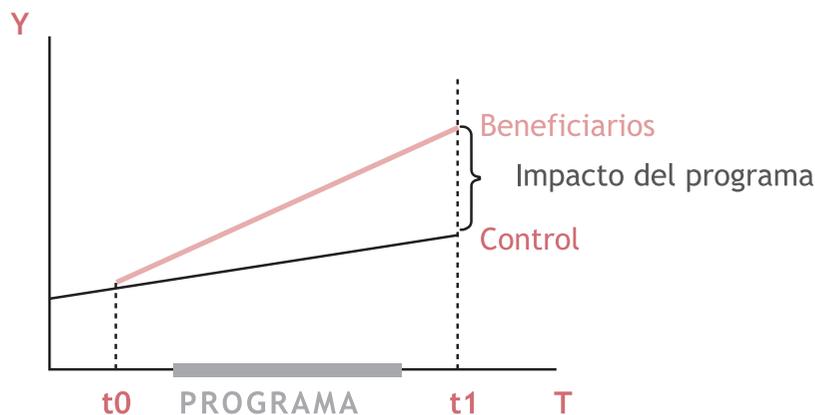
Las evaluaciones de impacto tienen una duración aproximada de 18 meses y son realizadas por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de licitación pública.

El foco principal de una evaluación de impacto o resultados finales consiste en separar de los beneficios observados, todos aquellos efectos sobre la población beneficiaria derivados de factores externos al programa y que de todas maneras hubiesen ocurrido sin la ejecución de éste, como consecuencia de la evolución normal de las condiciones del entorno o de la acción de otros programas públicos o privados. En este sentido, no basta con cuantificar el impacto del programa sobre el grupo de beneficiarios comparando la situación “del antes versus el después”, sino que se requiere comparar los resultados finales del programa en los beneficiarios con respecto a un grupo de no beneficiarios de características similares (grupo de control), de modo de poder responder lo más certeramente a la pregunta: ¿Cuál sería el estado actual de estos beneficiarios si no hubiesen participado en el programa?

Sin embargo, existe imposibilidad de conocer esta situación contrafactual, debido a que los beneficiarios que participaron del programa no pueden no haber participado. Este problema, conocido como el problema de inferencia causal o de identificación, está en la raíz de las evaluaciones de impacto de cualquier programa o política y hace necesaria la adopción de herramientas metodológicas que permitan subsanarlo.

Una primera forma de hacerlo es a través de un diseño de evaluación experimental, asignando aleatoriamente los beneficiarios del programa que después será evaluado, lo que permitiría remediar el problema de inferencia causal simplemente comparando la situación de quienes fueron llamados a participar del programa y la de quienes no fueron elegidos antes y después de entregado el programa (“tratamiento”), ya que ambos grupos son idénticos en términos estadísticos, por el solo hecho de haber sido elegidos aleatoriamente. La Figura 2 ilustra lo que es una evaluación experimental. No obstante, en una gran mayoría de los casos, y debido fundamentalmente a que el proceso de evaluación es ex-post, no es posible aplicar este tipo de metodología.

Figura 2
Evaluación de Impacto: Diseño Experimental

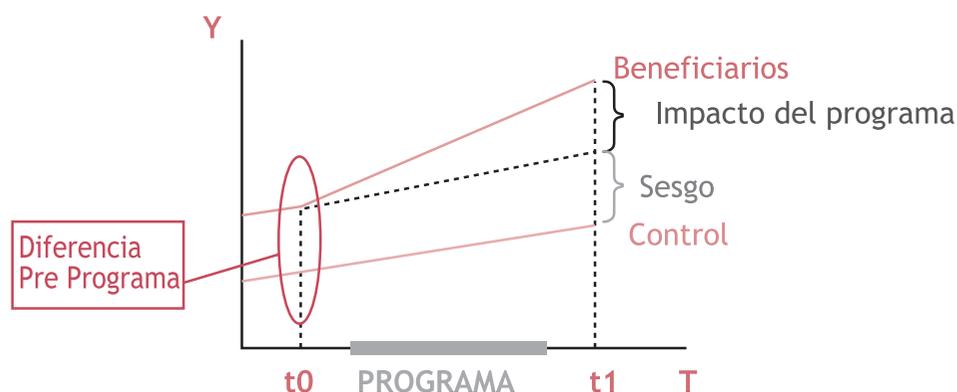


Una segunda forma es realizar una evaluación de impacto cuasi-experimental, que compara la situación entre los beneficiarios (o “tratados”, como también se les denomina en la literatura de evaluación) y un grupo de “control” conformado por no beneficiarios que son parte de la población objetivo; es decir, un grupo que comparte las características sociales, económicas, educacionales, entre otras del grupo beneficiario, cuya única diferencia es su participación en el programa. En este caso, se requiere que la selección de los beneficiarios del programa dependa sólo de factores observables, lo que permitirá que la variable de interés que queremos medir (impacto del programa) sea estadísticamente independiente de si la persona participó o no en el programa. Este requisito es denominado “independencia condicional”, y es el supuesto clave detrás de cualquier metodología para la elaboración de un grupo de control. Otro aspecto a considerar en la elaboración de grupos de control es la existencia de una cantidad de variables y de datos que permitan determinar un área de “soporte común” entre ambas muestras, lo que es fundamental para evitar otros sesgos.

Sin embargo, existen variables que no son observadas por el investigador y que pudiesen tener algún efecto en inducir la participación de los beneficiarios en los programas. La existencia de estas variables generan lo que es conocido en la literatura como “sesgo de selección” (aunque algunos investigadores usan este término para todos aquellos sesgos asociados a las evaluaciones cuasi-experimentales), y debe ser considerado en la evaluación ya que al igual que el sesgo debido a diferencias observables, puede afectar seriamente los resultados de las estimaciones de impacto.

Para lidiar de una manera robusta con el problema de sesgo de selección, cuando el programa no se ha asignado de manera aleatoria, se recomienda realizar una estimación utilizando la metodología de “diferencias en diferencias”. Esta metodología compara la situación entre el grupo de tratamiento y el grupo de control (primera diferencia), considerando una medición antes del inicio del programa y otra después (segunda diferencia). Esto permitirá eliminar el sesgo debido a aspectos o variables no observables cuando éstos no varían en el tiempo. La Figura 3 muestra lo que se hace una evaluación cuasi-experimental para evaluar el impacto de un programa, y aislar los sesgos.

Figura 3
Evaluación de Impacto: Diseño Cuasi-Experimental



Las evaluaciones de impacto realizadas desde 2001 han utilizado la metodología de evaluación cuasi-experimental antes descrita. Adicionalmente, junto con analizar los resultados finales o impacto generados por el programa, las evaluaciones realizadas en esta línea, al igual que las evaluaciones EPG, analizan aspectos de diseño (aspectos institucionales, programáticos y operativos), gestión (funcionamiento efectivo de los aspectos diseñados) y resultados a nivel de productos e intermedios de los programas, como asimismo evalúan la eficiencia y uso de recursos. Para ello realizan de manera independiente y objetiva un procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa que permita conocer si el programa ha logrado sus resultados a nivel de producto; desarrollan y aplican metodologías de evaluación, cuantitativas y cualitativas, según corresponda, que permitan conocer si éste ha logrado los resultados intermedios y resultados finales o impactos esperados, así como cualquier externalidad o efecto adicional asociado a la ejecución del programa.

4.2.3. Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG)

En 2001 surge un nuevo requerimiento de parte del Congreso Nacional, que planteó la necesidad de evaluar instituciones o conjuntos de instituciones pertenecientes a un sector. Para ello la Dirección de Presupuestos creó una nueva línea de evaluación, denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto, que analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional (estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo), los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financieros y los resultados en la provisión de bienes y servicios. Esta metodología tomó como referencia las evaluaciones del gasto realizadas en el Reino Unido y el diseño del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, sistema que estaba siendo implementado por las instituciones públicas desde 2000. Es así como en 2002 se realizó la primera evaluación en esta línea, que abarcó a los servicios dependientes del Ministerio de Agricultura.

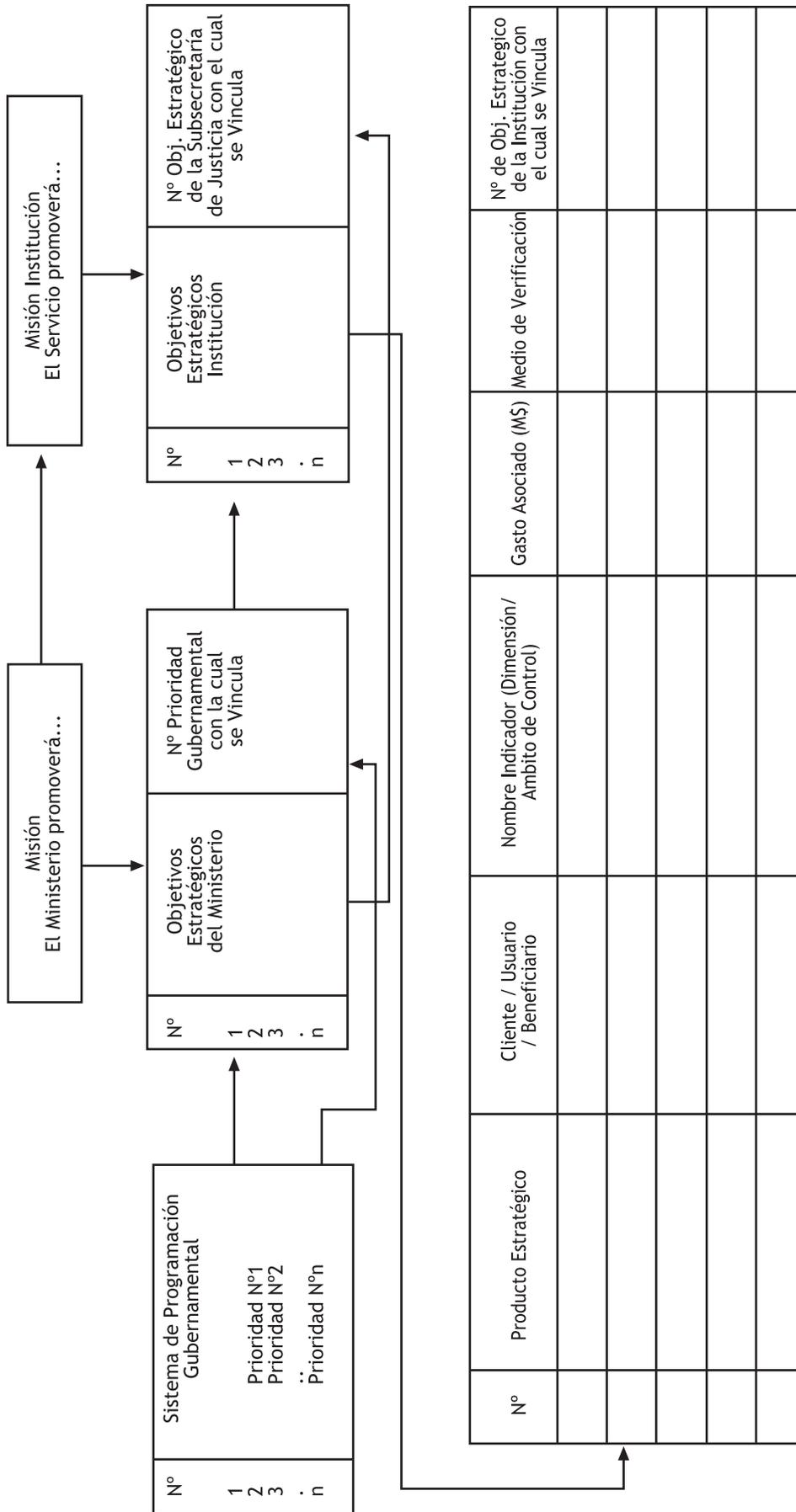
Las ECG tienen una duración aproximada de 12 meses y son realizadas por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de licitación pública.

La ECG utiliza como información básica las definiciones del Sistema de Programación Gubernamental, la misión y objetivos estratégicos ministeriales, la misión de la(s) institución(es) en evaluación y sus objetivos estratégicos, los productos (bienes o servicios) relevantes o estratégicos ligados a cada objetivo definido, y los beneficiarios/usuarios/clientes de cada uno de los productos relevantes o estratégicos, que componen las definiciones estratégicas vigentes e incorporadas en el formulario A-1. Adicionalmente, utiliza información de los indicadores que den cuenta del desempeño en la provisión de los bienes y servicios identificados, en sus diferentes dimensiones (eficacia, calidad, eficiencia y economía) y ámbitos de control (proceso, producto y resultado). Dentro de los indicadores a utilizar se encuentran aquellos que forman parte del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG de la institución y aquellos incorporados en el formulario H de formulación del Presupuesto de cada año. Por último, considera los gastos asociados a la provisión de dichos productos.

Esta información básica se incorpora en una matriz (Figura 4), a partir de la cual se evalúan los siguientes aspectos:

- Diseño institucional, analizando la consistencia entre misión, objetivos estratégicos, oferta de bienes y servicios (productos estratégicos), y beneficiarios vinculados a cada servicio, como asimismo la estructura institucional y la distribución de funciones entre cada una de las unidades de la institución evaluada, que permiten proveer cada uno de los productos/subproductos estratégicos.
- Capacidad institucional, mecanismos o procedimientos de gestión, tales como mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades, mecanismos de asignación y transferencia de recursos y modalidades de pago, mecanismos de auditoría, rendición de cuentas y transparencia en el uso de recursos, así como también las actividades e instrumentos de monitoreo y evaluación, criterios de focalización y/o selección de beneficiarios, capacidades institucionales (profesionales, tecnológicas, organizacionales, etc.).
- Resultados y uso de recursos, medidos a través de indicadores de desempeño de eficacia, calidad, eficiencia y economía, obtenidos de los productos estratégicos, vinculando estos resultados con los recursos asignados para la provisión de estos beneficios (costo-efectividad) y analizando la disciplina financiera.

Figura 4
Matriz de Evaluación Comprehensiva del Gasto



4.2.4. Recomendaciones y Compromisos

Las evaluaciones realizadas en las tres líneas descritas –EPG, evaluaciones de impacto y ECG– culminan con un conjunto de recomendaciones realizadas por el equipo o entidad a cargo de la evaluación que abordan los problemas detectados y que requieren ser mejorados, e identifican los principales elementos técnicos a considerar en los cambios sugeridos.

Con el objetivo de asegurar la mayor apropiación e implementación de las recomendaciones, y con ello contribuir al mejoramiento de la gestión de los programas e instituciones evaluadas, a partir de 2000 estas recomendaciones son analizadas por los profesionales de las instituciones y ministerios responsables de los programas y/o instituciones evaluadas con profesionales de la Dirección de Presupuestos. Este proceso de análisis finaliza con la definición de compromisos institucionales entre esta Dirección y el ministerio responsable del programa evaluado o la institución evaluada, los que abordan las recomendaciones que derivan de las evaluaciones, señalando la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y los plazos para ello, con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas e instituciones evaluadas. Por tanto, los compromisos institucionales corresponden a un plan de trabajo de mediano plazo (2 a 3 años), en el que se fijan responsables, etapas y plazos para cumplir las acciones establecidas.

Posteriormente, la Dirección de Presupuestos realiza una revisión del cumplimiento de los compromisos institucionales, calificando su grado de cumplimiento (cumplido, parcialmente cumplido y no cumplido), de acuerdo a los medios de verificación presentados por las instituciones. Este proceso de revisión busca recoger información de cómo las recomendaciones y compromisos surgidos como resultado de las evaluaciones han sido incorporados en el diseño y/o gestión de los programas e instituciones evaluadas con el objeto de mejorar su desempeño. El Recuadro 1 ejemplifica un compromiso surgido de una de las recomendaciones realizadas por los evaluadores externos de un programa evaluado en 2007.

RECUADRO 1
Recomendaciones y Compromisos
Ejemplo Programa de Pavimentación Participativa MINVU (EPG 2007)

Recomendación del Panel Evaluador: Estudiar el financiamiento efectivo de los proyectos, analizar las causas del bajo aporte realizado por los beneficiarios, y en función de ello revisar la obligatoriedad y el monto del aporte de los municipios y beneficiarios, considerando el nivel de pobreza de éstos, con el objeto de incrementar su cobertura. Esto dado que en algunos casos el aporte faltante es financiado por el municipio, pero en otros el municipio no cuenta con los recursos suficientes, por lo que el proyecto no se postula.

Compromiso Establecido: Elaborar propuesta para modificar en el reglamento los aportes municipales y de los beneficiarios en función de su actual capacidad económica y de los niveles de pobreza, según CASEN 2006, para ser presentados a Dipres.

Fecha de Vencimiento: Junio 2008

Acciones Realizadas: Se modificó el Decreto que reglamenta la operación del programa, lo que incluye la rebaja de los aportes económicos que deben realizar las municipalidades y beneficiarios para pavimentar sus calles y pasajes. La medida favorece al 85% de las municipalidades y libera totalmente de colaborar con financiamiento a las 50 comunas más carenciadas, lo que termina con las limitaciones que tenían para beneficiarse de este programa.

Calificación DIPRES al Compromiso: Cumplido

La revisión del cumplimiento de compromisos es realizado por la DIPRES en dos momentos del año. Las instituciones deben informar el cumplimiento de los compromisos con fecha de vencimiento al 30 de junio, además de aquellos que hayan sido calificados como no cumplido o parcialmente cumplido en instancia de seguimientos anteriores, en julio como parte de la formulación del próximo proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público, utilizando para ello el formulario G. Adicionalmente, las instituciones deben informar el avance en el cumplimiento de compromisos al 31 de diciembre con motivo de la presentación del Balance de Gestión Integral (BGI). El resultado del seguimiento de compromisos es publicado en el sitio web de DIPRES e informado al Congreso junto al Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año.

La información del seguimiento del cumplimiento de los compromisos surgidos de las evaluaciones es utilizada en los procesos de trabajo del ciclo presupuestario, especialmente en la evaluación de la gestión financiera del año anterior.

Desde 2001, una vez entregado el informe final de la evaluación por parte de los evaluadores externo, la DIPRES realiza un análisis de los resultados y recomendaciones que surgen de cada evaluación, a partir del cual califica a los programas según los efectos e implicancias señalados en la evaluación. Las categorías de efectos son cinco y se describen en el siguiente cuadro.

Cuadro 4 Categoría de Efectos e Implicancias. Evaluación de Programas

| Categorías de Efectos | Definición |
|--|---|
| 1.- Ajustes Menores | Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna |
| 2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa | Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales) |
| 3.- Rediseño Sustantivo del Programa | Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos |
| 4.- Reubicación Institucional | Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el ministerio o servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa |
| 5.- Finalización o Reemplazo Íntegro del Programa | Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro o su absorción a la función institucional; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias |

4.3. Mecanismos de Incentivo al Desempeño Institucional

4.3.1. Programa de Mejoramiento de la Gestión

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos tienen su origen en la Ley N° 19.553 de 1998, que asocia el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios²⁴. Los PMG cubren a un total de 186 instituciones²⁵ y más de 68.000 funcionarios, y forman parte de los mecanismos de incentivo de remuneraciones de tipo institucional aplicados en la administración pública chilena.

Este mecanismo de incentivo establece que el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en un PMG anual dará derecho a los funcionarios del servicio respectivo a un incremento en sus remuneraciones, siempre que la institución haya alcanzado un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos, y la mitad de dicho incremento si el cumplimiento es igual o superior a 75% e inferior a 90%. Desde 2009 el incremento es de 7,6% para aquellos servicios con un cumplimiento igual o superior al 90%.

El PMG ha tenido tres períodos de desarrollo muy claros. El primero de ellos corresponde al lapso 1998-2000, que se caracterizó por el cumplimiento de metas asociadas a los indicadores de desempeño. Como se dijo anteriormente, la formulación del PMG sobre la base de indicadores de desempeño no significó una mejor rendición de cuentas o una mayor capacidad de evaluación de la gestión de las instituciones públicas, además de no cumplir

24. Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y su reglamento, modificada por las leyes 19.618, 19.882 y 20.212.

25. En 2008 se incorporaron a los 178 servicios que tradicionalmente han comprometido PMG, los ocho servicios creados en las nuevas regiones de Arica y Parinacota y de Los Ríos.

con los principios de exigencia y comparabilidad entre servicios públicos y de pertinencia en áreas estratégicas o relevantes de la gestión, necesarios en todo mecanismo de incentivo de remuneraciones institucional. Lo anterior hizo necesario un rediseño del PMG en 2000, pasando de comprometer indicadores y/o metas de gestión desarrolladas por cada institución, a comprometer objetivos de gestión establecidos en un Programa Marco, con el fin de desarrollar áreas estratégicas comunes a toda la administración pública. Así, a partir de 2001 el PMG consiste en la implementación de sistemas de gestión en áreas establecidas en el Programa Marco Básico.

Los sistemas incluidos en el Programa Marco Básico emanan de definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del sector público. En varios casos corresponden a iniciativas anteriores a 2000, que sin embargo presentaban un desarrollo insuficiente y disímil entre las instituciones, a pesar que contaban con antecedentes previos establecidos en normas o procesos técnicos para su desarrollo (leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos y guías metodológicas).

En 2001 el Programa Marco Básico consideró la implementación de 10 sistemas en cuatro áreas de gestión. Los sistemas eran Capacitación, Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación de Desempeño, Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS), Simplificación de Trámites, Planificación/Control de Gestión, Auditoría Interna, Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y Administración Financiero-Contable. En 2002 se incorporó una quinta área y el sistema de Enfoque de Género. En 2003 se eliminó el sistema de Compromisos de Desconcentración 2000-2002 y Compromisos Adicionales, creándose el Sistema de Gestión Territorial en 2004. Ese mismo año se reemplazó el Sistema de Simplificación de Trámites por el Sistema de Gobierno Electrónico.

El Cuadro 5 muestra las áreas y sistemas del Programa Marco Básico vigentes en 2005.

Cuadro 5
Programa de Mejoramiento de la Gestión. Programa Marco Básico 2005

| ÁREAS | SISTEMAS |
|--|---|
| 1. Recursos Humanos | 1. Capacitación |
| | 2. Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo |
| | 3. Evaluación de Desempeño |
| 2. Calidad de Atención a Usuarios | 4. Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) |
| | 5. Gobierno Electrónico |
| 3. Planificación / Control / Gestión Territorial | 6. Planificación / Control de Gestión |
| | 7. Auditoría Interna |
| | 8. Gestión Territorial |
| 4. Administración Financiera | 9. Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público |
| | 10. Administración Financiero-Contable |
| 5. Enfoque de Género | 11. Enfoque de Género |

Cada uno de los sistemas se desarrolla en 4 y 6 etapas o estados de avance posible. Cada etapa es definida especificando sus contenidos y exigencias, de modo tal que con el cumplimiento de la etapa final, el sistema se encuentre plenamente implementado según características y requisitos técnicos. Esta definición considera un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema desde lo más básico, partiendo por una etapa de diagnóstico del grado de desarrollo inicial del sistema, siguiendo por una etapa de diseño del sistema considerando el diagnóstico, luego continúa con una o más etapas de implementación, para terminar con la etapa de evaluación de la implementación, de modo de hacer los ajustes al sistemas que sean necesarios, esto en la lógica del mejoramiento continuo.

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

Las instituciones comprometen anualmente el desarrollo de una determinada etapa para cada uno de los 11 sistemas definidos en el Programa Marco Básico (PMG 2005). Para ello establecen prioridades (alta, mediana y baja) y ponderaciones para cada uno de los sistemas, que en total deben sumar 100%. Adicionalmente, las instituciones pueden eximirse de la implementación de un determinado sistema, pues por su naturaleza no les es aplicable dicho sistema, o comprometer un determinado sistema con modificaciones. Por ejemplo, instituciones que no entregan bienes y/o servicios a la ciudadanía se eximen de la implementación del Sistema de OIRS. El Cuadro 6 presenta un ejemplo de PMG formulado por una institución pública en 2005.

Cuadro 6
Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)
Formulación Programa Marco Básico PMG 2005

| MINISTERIO | | Objetivos de Gestión | | | | | | PARTIDA | | |
|--|---|--|----|-----|----|---|----|-----------|------------|---------------|
| SERVICIO | | Etapas de Desarrollo o Estados de Avance | | | | | | CAPÍTULO | | |
| Áreas de Mejoramiento | Sistemas | Objetivos de Gestión | | | | | | Prioridad | Ponderador | Exime Sistema |
| | | I | II | III | IV | V | VI | | | |
| Recursos Humanos | Capacitación | | | | ● | | | MEDIANA | 10% | ■ |
| | Higiene, Seguridad y Moramiento de Ambientes de Trabajo | | | | ● | | | MENOR | 5% | ■ |
| | Evaluación de Desempeño | | | | ● | | | ALTA | 15% | ■ |
| Calidad de Atención a Usuarios | Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) | | | | | | ● | MENOR | 5% | ■ |
| | Gobierno Electrónico | | | | | | ● | ALTA | 15% | ■ |
| Planificación/ Control / Gestión Territorial | Planificación / Control de Gestión | | | | | | ● | ALTA | 15% | ■ |
| | Auditoría Interna | | | | ● | | | ALTA | 15% | ■ |
| | Gestión Territorial | | | | | | | | | ■ |
| Administración Financiera | Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público | | | | | | ● | MEDIANA | 10% | ■ |
| | Administración Financiero-Contable | | | | | ● | | MEDIANA | 10% | ■ |
| Enfoque de Género | Enfoque de Género | | | | | | | | | ■ |

Formulado PMG 2004 No existe etapa ● Etapa Comprometida Total Ponderado: 100%

La validación técnica del cumplimiento de los objetivos de cada etapa de implementación de los 11 sistemas está a cargo de un conjunto de instituciones públicas especializadas en los sistemas del Programa Marco Básico, conocidas como Red de Expertos. Estas instituciones también son las encargadas de proporcionar asistencia técnica a los servicios, lo que ha permitido ir generando competencias técnicas en los encargados de los sistemas en las instituciones (Cuadro 7).

Cuadro 7
Red de Expertos del Programa de Mejoramiento de la Gestión

| SISTEMAS | INSTITUCIONES |
|--|---|
| Capacitación | Dirección Nacional del Servicio Civil |
| Higiene y Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | Superintendencia de Seguridad Social |
| Evaluación del Desempeño | Dirección Nacional del Servicio Civil |
| Sistema Integral de Atención Ciudadana | Secretaría General de Gobierno |
| Gobierno Electrónico | Subsecretaría de Economía |
| Planificación / Control de Gestión | Dirección de Presupuestos |
| Auditoría Interna | Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno |
| Gestión Territorial | Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo |
| Compras y Contrataciones | Dirección de Compras y Contratación Pública |
| Administración Financiero Contable | Dirección de Presupuestos - Contraloría General de la República |
| Enfoque de Género | Servicio Nacional de la Mujer |

En 2005 se inició el proceso de certificación bajo la norma ISO 9001 de los sistemas de gestión del PMG, utilizando para ello toda la estructura y organización de la ISO internacional, apoyando a los servicios públicos con instituciones especialistas tanto en la preparación de un proceso de certificación, como con aquellas instituciones acreditadas para la certificación ISO²⁶. Como consecuencia de la incorporación de la certificación ISO 9001 de los sistemas de gestión del PMG en 2005, el Programa Marco que operó entre 2000 y 2004 —y que considera 11 sistemas— se pasó a denominar Programa Marco Básico, y el programa marco que incorpora la certificación ISO se denomina Programa Marco Avanzado.

La incorporación de la norma ISO permite que actores externos al Ejecutivo acrediten el cumplimiento de los requisitos técnicos establecidos en los sistemas del Programa Marco del PMG, contribuyendo a dar mayor transparencia a este programa.

El proceso de certificación ISO se ha desarrollado gradualmente en la administración pública. La gradualidad del proceso se observa en los sistemas que ingresan al proceso de certificación, las etapas de desarrollo de dicho proceso y los servicios que ingresan al mecanismo.

Los servicios públicos que hayan cumplido las etapas finales de los sistemas del Programa Marco Básico, deben comprometer objetivos de gestión en el Programa Marco Avanzado, lo que significa comprometer gradualmente la certificación ISO de sus sistemas. Eligen al menos dos sistemas al año para comenzar su certificación ISO de entre siete sistemas posibles de certificar²⁷. El proceso de certificación se desarrolla en cuatro etapas: preparación de la certificación, certificación y dos etapas de mantención de la certificación. Cada una dura un año.

26. Las instituciones son organismos certificadores acreditados por el Instituto Nacional de Normalización (INN) u otras entidades acreditadoras afiliadas al International Accreditation Forum (IAF).

27. Actualmente los sistemas posibles de certificar son Capacitación; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; Evaluación del Desempeño; Sistema Integral de Atención Ciudadana; Planificación y Control de Gestión; Auditoría Interna; y Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público. El resto de los sistemas ingresará a las etapas de certificación en los siguientes años, considerando el avance en su implementación en los servicios públicos.

El PMG se vincula con otros mecanismos de incentivo del Gobierno Central. Tal es el caso del mecanismo de incentivo por desempeño colectivo, que relaciona el cumplimiento de objetivos de gestión por grupos de trabajo a una remuneración variable. El compromiso se establece en un convenio de desempeño colectivo entre el jefe de servicio y el ministro del ramo, en el cual se definen metas a partir de indicadores de desempeño. Estas metas deben estar vinculadas a las definiciones estratégicas e indicadores de las instituciones establecidas en el Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG²⁸. Esto permite orientar los esfuerzos de los distintos equipos de trabajo de un servicio alineándolos con los objetivos institucionales. Asimismo, las instituciones pueden reforzar el cumplimiento de metas comprometidas en los indicadores presentados en el marco del proceso presupuestario, incorporando los mismos indicadores y metas en el convenio de desempeño colectivo.

Adicionalmente, el PMG se vincula con el Premio Anual por Excelencia Institucional. Para optar a este premio se requiere haber cumplido con el 100% de los compromisos establecidos en el PMG, además de cumplir con otros criterios como calidad en la atención de usuarios, participación ciudadana, iniciativas en materia de desarrollo de las personas, relaciones laborales y participación funcionaria.

4.3.2. Ley Médica N° 19.664 Art. 37, que establece normas especiales para funcionarios de los Servicios de Salud

A partir de 2001 el beneficio de la Ley Médica entregado al estamento médico es parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

De acuerdo a la dicha ley, estos funcionarios tienen derecho a percibir una bonificación por desempeño colectivo institucional, su objetivo es reconocer el cumplimiento de las metas establecidas en el programa de trabajo elaborado por cada establecimiento, que haya sido acordado con la dirección del respectivo Servicio de Salud.

El proceso comienza con la formulación de metas a nivel nacional a través de un decreto conjunto del Ministerio de Salud y el Ministerio de Hacienda, que debe ser firmado a más tardar en septiembre de cada año, estableciendo las áreas prioritarias y los indicadores de desempeño, con sus respectivas metas y prioridades, las que serán implementadas durante el año siguiente. Este decreto especifica también el algoritmo de cálculo de la bonificación a repartir según la disponibilidad presupuestaria que determine el Ministerio de Hacienda. Sobre la base de dicho decreto, a más tardar en noviembre de cada año, los directores de Servicios de Salud establecen convenios con los establecimientos²⁹ de su dependencia, en los que se fijan los compromisos. Dichos convenios sirven de base para concordar los compromisos de cada Servicio de Salud con el Ministerio de Salud a más tardar en diciembre de cada año.

La evaluación del cumplimiento de los compromisos se realiza sobre la base de la información enviada por los Servicios de Salud, a más tardar el primer semestre del año calendario siguiente, sobre la ejecución de los mismos. En marzo de cada año, el Ministerio de Hacienda define las disponibilidades presupuestarias y en el semestre siguiente se efectúa el pago en una sola cuota.

28. Ley N° 19.882 de 2003.

29. Se entiende por establecimiento de salud las siguientes dependencias de los Servicios de Salud: Dirección del Servicio, Hospitales, Institutos, Centros de Diagnóstico Terapéutico, Centros de Referencia de Salud, Dirección de Atención Primaria, Consultorios y Postas Rurales.

Consolidación y Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de Gestión (2006-2009)

5.1. Creación de Nuevas Líneas o Instrumentos

Durante la administración de la Presidenta Bachelet, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión se ha consolidado, generando y fortaleciendo las capacidades institucionales de la División de Control de Gestión de DIPRES, permitiendo de esta forma implementar siete nuevos instrumentos y líneas de acción, que junto a los instrumentos vigentes del sistema en 2005, han potenciado el uso de la información de desempeño en la toma de decisiones. En esta sección se describen cada una de estos siete perfeccionamientos.

5.1.1. Asistencia Técnica a Programas

En el marco del protocolo de acuerdo del Presupuesto 2007 se estableció el uso obligatorio del formato estándar de presentación al Presupuesto de todos los programas nuevos y las reformulaciones y ampliaciones sustantivas de programas existentes³⁰. Dicho formato se basó principalmente en el Formulario E, que data de 2001.

Junto con lo anterior, comenzó la entrega de asistencia técnica a programas que fueron presentados en Formulario E y que recibieron financiamiento en el Presupuesto 2008. Ésta es otorgada por el Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión creado en noviembre de 2007.

El objetivo de la asistencia técnica es generar capacidades institucionales para la formulación, seguimiento y evaluación de los programas públicos, aportando con lo anterior a mejorar su desempeño y la calidad del gasto público. Con ello se espera contribuir a mejorar el diseño los programas con financiamiento, de modo de asegurar que éste sea adecuado para solucionar el problema que pretende resolver y pueda cumplir con los objetivos que se plantea respecto de sus beneficiarios, como asimismo contar con la información mínima requerida para hacer seguimiento a su implementación, permitiendo elaborar líneas base que faciliten la futura evaluación de impacto de los programas.

30. El Protocolo de Acuerdo que acompañó el despacho del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2007 firmado el 13 de noviembre de 2006, en el punto 1.10. Fortalecimiento del Sistema de Evaluación y Control de Gestión en Eficiencia en la Gestión del Sector Público, define como obligatorio el uso del formato Estándar de Presentación de Nuevos Programas, Reformulaciones o Ampliaciones sustantivas de programas existentes.

El proceso de asistencia técnica se genera una vez que es aprobada la Ley de Presupuestos y por tanto se conocen los programas nuevos y ampliaciones o reformulaciones de programas existentes que cuentan con financiamiento. En ese momento se seleccionan los programas que recibirán asistencia técnica durante el primer trimestre de cada año, de modo que dicha asistencia técnica sea oportuna respecto del momento en que los programas comienzan su ejecución.

Esta selección es realizada por la División de Control de Gestión en conjunto con la Subdirección de Presupuestos, analizando aquellos programas que requieren perfeccionar su diseño y/o mejorar la información presentada en el proceso de formulación presupuestaria. Se incluye en la entrega de asistencia técnica a todos los programas nuevos, con la excepción de aquellos cuya evaluación está comprometida en la línea de Evaluación de Programas Nuevos. Adicionalmente, se incorpora a los programas con ampliaciones o reformulaciones importantes, cuyo presupuesto es relevante para la institución a cargo de su ejecución y/o constituyen prioridades gubernamentales, y que no están siendo evaluados por alguna de las líneas de evaluación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión.

El proceso de asistencia técnica se inicia con un taller al que asisten los encargados de los programas y los coordinadores ministeriales. En este taller se exponen los principales aspectos de la metodología de marco lógico y los elementos centrales del formulario E, respecto del diagnóstico o situación que da origen al programa o su ampliación/reformulación. Posteriormente, se entregan comentarios respecto del diseño de cada uno de los programas, realizando las reuniones de asistencia técnica que sean necesarias.

La entrega de comentarios se realiza a través de una plataforma web diseñada para estos efectos, a la cual los responsables de la ejecución de los programas acceden e interactúan con los profesionales de la DIPRES. Esta plataforma también ha permitido crear una base de datos de programas aprobados, que incorpora a todos los programas presentados en Formulario E y que reciben financiamientos a través de la Ley de Presupuestos y a los programas evaluados a través de la línea EPG.

Desde su creación, 192 programas han recibido asistencia técnica. En diciembre de 2007 y durante el primer trimestre de 2008 se entregó asistencia técnica a 111 programas. De éstos, 82 correspondían a programas antiguos que sufrieron ampliaciones o reformulaciones importantes y 29 a programas iniciados entre 2006 y 2008. En 2009 se entregó asistencia técnica a 61 programas; 31 correspondían a programas antiguos con ampliaciones o reformulaciones importantes, 16 a programas que habían tenido asistencia técnica el año anterior y se deseaba conocer sus perfeccionamientos y 14 a programas nuevos. Por último, durante el primer trimestre de 2010 se está entregando asistencia técnica a 20 programas; seis son programas nuevos, 11 programas que presentan ampliaciones o reformulaciones importantes y tres son programas que recibieron asistencia técnica en 2009. El Cuadro 8 muestra el número de programas que recibieron asistencia técnica por ministerio entre 2008 y 2010.

Cuadro 8
Programas que Recibieron Asistencia Técnica 2009-2010 por Ministerio

| MINISTERIO | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
|---|------------|-----------|-----------|------------|
| Ministerio de Agricultura | 8 | 4 | | 12 |
| Ministerio de Bienes Nacionales | 1 | | | 1 |
| Ministerio de Economía | 6 | 10 | 2 | 18 |
| Ministerio de Educación | 31 | 19 | | 50 |
| Ministerio de Hacienda | 2 | | | 2 |
| Ministerio de Interior | 12 | 6 | 1 | 19 |
| Ministerio de Justicia | 1 | 1 | 2 | 4 |
| Ministerio de Minería | 2 | 1 | | 3 |
| Ministerio de Planificación | 13 | 7 | 3 | 23 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 4 | 1 | 2 | 7 |
| Ministerio de Salud | 9 | 3 | 5 | 17 |
| Ministerio Secretaría General de Gobierno | 3 | 1 | 1 | 5 |
| Ministerio Secretaría General de la Presidencia | 3 | 2 | 1 | 6 |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social | 9 | 3 | 3 | 15 |
| Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones | 4 | 2 | | 6 |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo | 3 | 1 | | 4 |
| Total | 111 | 61 | 20 | 192 |

La disminución del número de programas que anualmente ha recibido asistencia técnica se debe a la necesidad de poder realizar un proceso de asistencia técnica más personalizado, lo que demanda focalizar la entrega de asistencia técnica en un número menor de programas. También ha contribuido a esta disminución el aumento de cobertura de programas evaluados y la creación de la línea de evaluación de programas nuevos, ya que más programas están siendo evaluados y por esta vía adquirirán las capacidades que entrega el proceso de asistencia técnica.

El proceso de asistencia técnica ha permitido mejorar la calidad de la información presentada en la formulación presupuestaria, y con ello contar con mejor información para la toma de decisiones.

5.1.2. Revisión del Diseño de los Programas que se Presentan al Presupuesto

Con posterioridad a la creación de la línea de asistencia técnica, a partir de la formulación del proyecto de Ley de Presupuestos 2009, el Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión de DIPRES realiza una revisión técnica de los programas nuevos, ampliaciones y/o reformulaciones de los programas existentes que son presentados en Formato de Presentación (Formulario E). Adicionalmente a estos casos también deben ser presentados en este formato aquellos programas que recibieron asistencia técnica durante el primer trimestre de cada año.

El Formulario E está compuesto por la Ficha de Presentación de Programas, la Matriz de Marco Lógico y los anexos presupuestarios. La “Ficha de Presentación del Programa” corresponde a un resumen de antecedentes relevantes que describen principalmente el problema que origina el programa (diagnóstico), la población que presenta dicho problema y que será su población objetivo, los criterios de selección de los beneficiarios y la estrategia de intervención del programa. El diseño del programa que pretende resolver el problema planteado en el diagnóstico se presenta utilizando la matriz de marco lógico.

El Departamento de Asistencia Técnica realiza una revisión de los programas presentados en el Formulario E, entregando una opinión respecto de la justificación del problema que pretende abordar el programa, la cuantificación y caracterización de la población relevante, los criterios de focalización utilizados para seleccionar la población, la estrategia de intervención elegida para abordar el problema diagnosticado y el diseño del programa presentado en la Matriz de Marco Lógico. Los resultados de esta revisión son informados oportunamente a la Subdirección de Presupuestos, de manera que puedan ser utilizados en el proceso de formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

En el proceso de formulación del Presupuesto 2009, el Departamento de Asistencia Técnica revisó 346 programas, de los cuales 18% correspondía a programas nuevos, 77% a solicitudes de ampliación y/o reformulación de programas existentes y el resto eran programas que habían recibido asistencia técnica. Por su parte, en el proceso de formulación del Presupuestos 2010 se revisaron 253 programas presentados en el Formulario E, de los cuales 14% correspondía a programas nuevos, 78% a solicitudes de ampliación y/o reformulación de programas existentes y 8% a programas que habían recibido asistencia técnica. El Cuadro 9 presenta el número de programas revisados en cada proceso de formulación por ministerio.

Cuadro 9
Programas Revisados en Formulación Presupuestaria 2009 y 2010 por Ministerio

| MINISTERIO | Formulación 2009 | Formulación 2010 | TOTAL |
|---|------------------|------------------|------------|
| Ministerio de Agricultura | 8 | 19 | 27 |
| Ministerio de Bienes Nacionales | 1 | | 1 |
| Ministerio de Defensa | | 1 | 1 |
| Ministerio de Economía | 16 | 21 | 37 |
| Ministerio de Educación | 115 | 70 | 185 |
| Ministerio de Hacienda | 1 | | 1 |
| Ministerio de Interior | 17 | 12 | 29 |
| Ministerio de Justicia | 9 | 9 | 18 |
| Ministerio de Minería | 6 | 5 | 11 |
| Ministerio de Planificación | 69 | 33 | 102 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 25 | 17 | 42 |
| Ministerio de Salud | 32 | 31 | 63 |
| Ministerio Secretaría General de Gobierno | 7 | 5 | 12 |
| Ministerio Secretaría General de la Presidencia | 14 | 13 | 27 |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social | 15 | 15 | 30 |
| Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones | 8 | 1 | 9 |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo | 3 | 1 | 4 |
| Total | 346 | 253 | 599 |

5.1.3. Aumento de Cobertura de las Evaluaciones

Uno de los principales desafíos planteados para el Sistema de Evaluación y Control de Gestión en la administración de la Presidenta Bachelet lo constituye el aumento de cobertura de las evaluaciones de programas e instituciones. Para ello se estableció como meta evaluar el 50% de los programas públicos que están comprendidos en la Ley de Presupuestos, lo que equivale a que uno de cada dos programas del Presupuesto hayan sido o estén siendo evaluados en el período 2006-2010; es decir, 155 programas o instituciones.

Este compromiso ha significado aumentar en este período la escala de evaluaciones comprometidas en más de 30%, respecto del promedio evaluado entre 2000 y 2005. En 2006 se evaluaron 22 programas e instituciones y hoy se están evaluando 43. En términos de recursos, entre 2000 y 2005 se había evaluado el equivalente al 12% del Presupuesto de ese último año. Considerando las evaluaciones comprometidas entre 2006 y 2010, el porcentaje equivale al 34% del Presupuesto 2010.

Esto ha significado que desde 1997, incluyendo las evaluaciones comprometidas en 2010, el Programa de Evaluación ha evaluado 289 programas públicos y 32 instituciones (Cuadro 10). Actualmente está en proceso la evaluación EPG de 18 programas, la evaluación de impacto de 33 programas (11 correspondientes al proceso 2008, 8 correspondientes al proceso 2009 y 14 al proceso 2010), la evaluación comprehensiva del gasto de 12 instituciones (5 correspondientes al proceso 2009 y 7 correspondientes al proceso 2010) y la Evaluación de Programas Nuevos (EPN) de 9 programas (5 correspondientes al proceso 2009 y 4 al proceso 2010).

Cuadro 10
Evaluaciones 1997 - 2010
(Número de Programas/Instituciones Evaluadas)

| Línea de Evaluación | 1997-99 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Evaluación Programas Gubernamentales (EPG) - N° de Programas | 80 | 18 | 19 | 15 | 13 | 13 | 16 | 13 | 14 | 16 | 20 | (18) | 255 |
| Evaluaciones de Impacto (EI) - N° de Programas | | | 2 | 4 | 4 | 14 | 6 | 7 | 14 | 1 (11) | (8) | (14) | 85 |
| Evaluaciones Comprehensivas del Gasto (ECG) - N° de Instituciones | | | | 8 | 2 | 4 | 5 | 2 | 4 | 7 | (5) | (7) | 44 |
| Evaluación de Programas Nuevos (EPN) - N° de Programas | | | | | | | | | | | (5) | (4) | 9 |
| Total | 80 | 18 | 21 | 27 | 19 | 31 | 27 | 22 | 32 | 35 | 38 | 43 | 393 |

Nota: () evaluaciones en proceso.

Este aumento de cobertura ha significado un importante esfuerzo del Departamento de Evaluación de la División de Control de Gestión, tanto para ser contraparte de evaluaciones como para lograr seleccionar a los mejores evaluadores, a través de concursos y licitaciones públicas. Para ello fue necesario primero haber construido el sistema de evaluación de manera gradual desde 1997, creando un mercado de evaluadores calificados en las distintas metodologías de evaluación.

Junto al desafío de aumento de cobertura ha existido el desafío de implementar la evaluación de políticas, incluyendo la evaluación de varios programas en una misma evaluación de impacto o varias instituciones en la única evaluación comprehensiva del gasto. Este es el caso de la evaluación de impacto realizada a seis programas de becas de post-grado comprometida en el Protocolo de Acuerdo de 2006 y la evaluación de impacto realizada a 10 programas de microemprendimiento del Protocolo 2007 (Cuadro 25). También en esta categoría se encuentran evaluaciones comprehensivas como la realizada en 2007 a las instituciones del sector parvularia (Programa de Educación Preescolar de la Subsecretaría de Educación, Junta Nacional de Jardines Infantiles y la Fundación Integra) y la realizada en 2008 a las instituciones del sector pesca (Subsecretaría de Pesca, Servicio Nacional de Pesca e Instituto de Fomento Pesquero) (Cuadro 27).

5.1.4. Nueva Línea de Evaluación: Evaluación de Programas Nuevos (EPN)

Junto al desafío de aumento de cobertura de las evaluaciones, en 2008 se planteó el desafío de avanzar hacia el diseño de la evaluación de programas desde su inicio, permitiendo elaborar líneas base que faciliten la futura evaluación de impacto de los mismos.

A partir de la elaboración del Presupuesto 2008 se hizo obligatorio el uso del Formato de Presentación para los programas nuevos y ampliaciones y/o reformulaciones de los programas existentes. Este formato ha posibilitado contar con mejor información para establecer la línea base de los programas y permitir el futuro seguimiento de sus resultados, a partir de los indicadores definidos. Sin embargo, el uso de este instrumento no es suficiente para asegurar la adecuada evaluación de impacto de los programas, dado que junto con establecer los indicadores claves para hacer seguimiento de los mismos, se deben diseñar e implementar sistemas de información, generar bases de datos, medir periódicamente los indicadores para los beneficiarios, generar grupos de control, entre otros aspectos. Además, se debe contar con las capacidades y competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos.

Dado lo anterior, la Dirección de Presupuestos creó en 2009 una nueva línea de evaluación, denominada Evaluación de Programas Nuevos (EPN) que forma parte de su Programa de Evaluación, fortaleciendo el Sistema de Evaluación y Control de Gestión. Al ser parte del Sistema de Evaluación y Control de Gestión se asegura que desde su diseño la evaluación esté radicada fuera de la institución responsable del programa, evitando los conflictos de interés que podrían surgir si un ministerio o servicio responsable del programa ejecuta o supervisa su propia evaluación. Además, se asegura que los resultados que surjan de la evaluación sean considerados en el proceso de toma de decisiones que ocurre a lo largo del ciclo presupuestario, lo que fue certificado por el Banco Mundial en la evaluación externa efectuada por este organismo en 2004³¹.

La Evaluación de Programas Nuevos (EPN) potencia el Sistema de Evaluación y Control de Gestión, situándolo en la frontera de estos sistemas a nivel internacional. Esta línea incorpora los siguientes aspectos centrales:

- Diseño de la evaluación desde que se planifica o se inicia un nuevo programa público.
- Considera la construcción de un grupo de control como parte del diseño de la evaluación, el que preferiblemente será obtenido a partir de un diseño experimental (Figura 2).
- Apoyo técnico de un Panel Asesor Internacional, conformado por académicos de gran prestigio y experiencia en materia de diseño e implementación de evaluaciones de impacto.
- Apoyo del Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, institución académica elegida por su gran experiencia en el tema.

La incorporación de la construcción de un grupo de control, preferiblemente obtenido de forma experimental, significa un perfeccionamiento respecto de las evaluaciones de impacto que se realizan desde 2001, las que se han basado en el uso de metodologías cuasi-experimentales (Figura 3). Las evaluaciones comprometidas en esta línea tienen una duración aproximada de 24 a 36 meses.

31. La evaluación del Banco Mundial destaca que el Programa de Evaluación debe mantenerse, conservando su propósito principal de control y mejoramiento de la gestión gubernamental y reforzando el vínculo íntimo que existe entre el programa y las decisiones presupuestarias. Asimismo, el Banco Mundial señala que el Programa de Evaluación ha conseguido establecer un sistema complejo y eficaz en relativamente corto tiempo, comparado con países desarrollados de mayor trayectoria histórica en evaluación orientada a elevar la calidad del gasto.

Los miembros del Panel Asesor Internacional, todos con PhD en economía y con alta experiencia en la evaluación de programas, son Orazio Attanasio, Profesor del Departamento de Economía, University College London; Jere Behrman, Profesor del Departamento de Economía, Universidad de Pennsylvania; Paul Gertler, Profesor del Departamento de Economía, Universidad de California, Berkeley; y Petra Todd, Profesora del Departamento de Economía, Universidad de Pennsylvania.

También participan como parte del Panel Asesor los académicos David Bravo, Director del Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile; y Claudia Martínez, profesora del Departamento de Economía de la Universidad de Chile e investigadora del Centro de Microdatos.

Este grupo de especialistas tiene entre sus funciones entregar recomendaciones a la Dirección Presupuestos tanto para el diseño técnico de las evaluaciones de programas nuevos, como para el levantamiento de la información necesaria para hacer dichas evaluaciones. También apoya el desarrollo de las evaluaciones y analiza sus resultados.

Este diseño considera entre otros aspectos: i) identificación de la(s) variable(s) dependiente(s) o resultados esperados del programa o política pública, sobre la(s) cual(es) se asume que el programa va a impactar y por tanto serán sujeto de evaluación; ii) identificación de las variables independientes o explicativas que podrían influir sobre la(s) variable(s) dependiente(s) identificada(s), y por ende sobre los resultados e impacto del programa; iii) identificación de las características de los potenciales beneficiarios, considerando los criterios de elegibilidad para acceder a los beneficios del programa; iv) levantamiento de la línea de base (o situación al inicio del programa o política) para cada una de las variables identificadas, así como también para las características de los potenciales beneficiarios, en aquellos casos que sean distintos a los resultados esperados; v) diseño del sistema de recolección de información para la medición de las variables identificadas, el cual deberá considerar los sistemas de información y bases de datos existentes, como asimismo el diseño y aplicación de instrumentos de recolección de datos, tales como encuestas a participantes y no participantes, focus groups, etc.; vi) identificación de la población potencial³² y población objetivo del programa y de acuerdo a esto y a las características de la implementación del programa, diseñar la mejor estrategia para la extracción de un grupo de control, considerando idealmente la asignación aleatoria (a nivel de individuos o de agrupaciones) del programa; y vii) identificación del horizonte de evaluación.

En el marco de la implementación de esta nueva línea, en septiembre de 2008, se realizó el “Primer Taller de Trabajo del Panel Internacional Asesor del Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, organizado por la Dirección de Presupuestos y el Centro de Microdatos del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. En este taller se constituyó el panel asesor internacional y se analizaron los principales aspectos a considerar en el diseño de las evaluaciones en esta línea³³.

32. La población potencial corresponde a la población que presenta el problema que el programa desea resolver.

33. Las propuestas realizadas por el Panel Asesor Internacional quedaron plasmadas en el acta de la reunión que se publicó en el Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009 (páginas 155 a 158).

En el marco del Protocolo de Acuerdo que acompañó la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2009 se comprometió el diseño de 5 evaluaciones en esta línea, correspondientes a 2 componentes de la Reforma Previsional³⁴, la Subvención Escolar Preferencial (SEP), el Sistema Integral de Protección a la Familia (Primera Infancia) “Chile Crece Contigo”, y el Programa de Fortalecimiento del Aprendizaje del Inglés: Inglés Abre Puertas. Estos 5 programas equivalen a más 50% del incremento de recursos del presupuesto entre 2008 y 2009.

En agosto de 2009 se realizó el segundo taller del Panel Asesor Internacional, en el que se analizaron las propuestas de diseños de estas 5 evaluaciones. El Panel Asesor elaboró un acta que plantea los aspectos más relevantes que deben ser incorporados en dichos diseños³⁵. Los informes finales, con el diseño de cada una de las evaluaciones comprometidas, fueron enviados al Congreso Nacional y se encuentran publicados en el sitio web de la DIPRES.

5.1.5. Fortalecimiento del Programa de Mejoramiento de la Gestión y del Programa Marco de la Calidad.

Tal como se mencionó, el PMG asocia el cumplimiento de objetivos de gestión con un incentivo de carácter monetario para los funcionarios que se desempeñan en los servicios públicos³⁶.

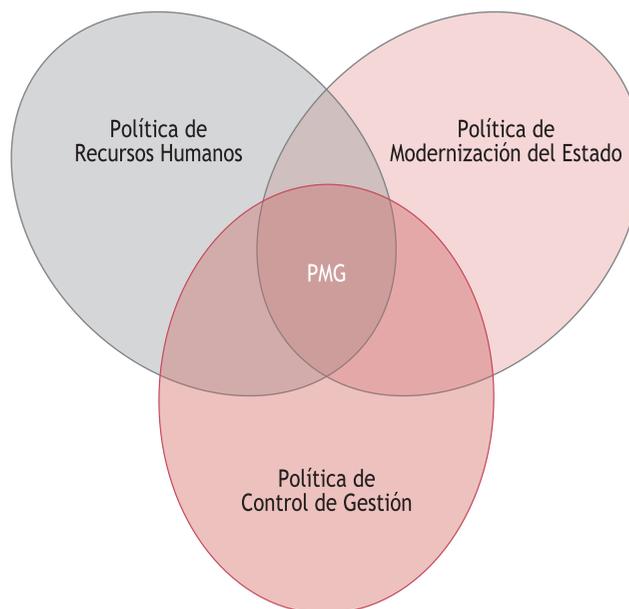
El PMG se ha consolidado como un programa que articula adecuadamente la Política de Recursos Humanos establecida para los funcionarios públicos, por cuanto opera con incentivos monetarios vinculados al cumplimiento de metas y obtención de resultados; el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central, ya que contribuye con la implementación de sistemas de gestión; y la modernización del Estado, pues contribuye al mejoramiento de la gestión pública, especialmente en la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, con énfasis en el mejoramiento de la calidad del gasto público (Figura 5).

34. El “Aumento de Cobertura Previsional y Nivel de Pensiones de Mujeres” y el “Subsidio a la Contratación y Cotización de Jóvenes”.

35. La propuestas realizadas por el Panel Asesor Internacional quedaron plasmadas en el acta de la reunión que se publicó en el Informe de Finanzas Públicas del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para 2010 (páginas 155 a 161).

36. Ley N° 19.553 de 1998.

Figura 5
Programa de Mejoramiento de Gestión



Fuente: Dirección de Presupuestos.

Durante la administración de la Presidenta Bachelet se ha reforzado el incentivo institucional relacionado con el PMG. En 2006 el porcentaje de incremento para el tramo superior de cumplimiento era de 5%, con las modificaciones realizadas a través de la Ley N° 20.212 de 2007, se incrementa gradualmente el porcentaje máximo de incentivo hasta 7,6% en 2010 (Cuadro 11).

Cuadro 11
Porcentaje de Incentivo por Desempeño Institucional PMG 2007-2010

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Tramo de Cumplimiento |
|------|------|------|------|-----------------------|
| 5,7% | 6,3% | 7,0% | 7,6% | 90% - 100% |
| 2,9% | 3,2% | 3,5% | 3,8% | 75% - 89% |
| 0% | 0% | 0% | 0% | < 75% |

Adicionalmente, durante el período 2006-2010 se hicieron importantes cambios que han potenciado al PMG como un instrumento que no sólo gatilla remuneraciones –al vincularse con la política de recursos humanos–, sino que también permite el mejoramiento de la gestión y la modernización del Estado.

Desde 2006, el proceso de certificación bajo Norma ISO de los sistemas del PMG, denominado Programa Marco Avanzado cuenta con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del programa PRODEV. Este programa financió la Evaluación de Impacto del PMG desarrollada por el Banco Mundial, y también entrega recursos para una parte de la certificación ISO de los sistemas de gestión del PMG –el resto se hace con recursos locales– y capacitación de funcionarios de los servicios públicos en materia de Normas ISO³⁷.

37. Establecido a través de un convenio suscrito el 8 de mayo de 2006 que finaliza el 8 de julio de 2010.

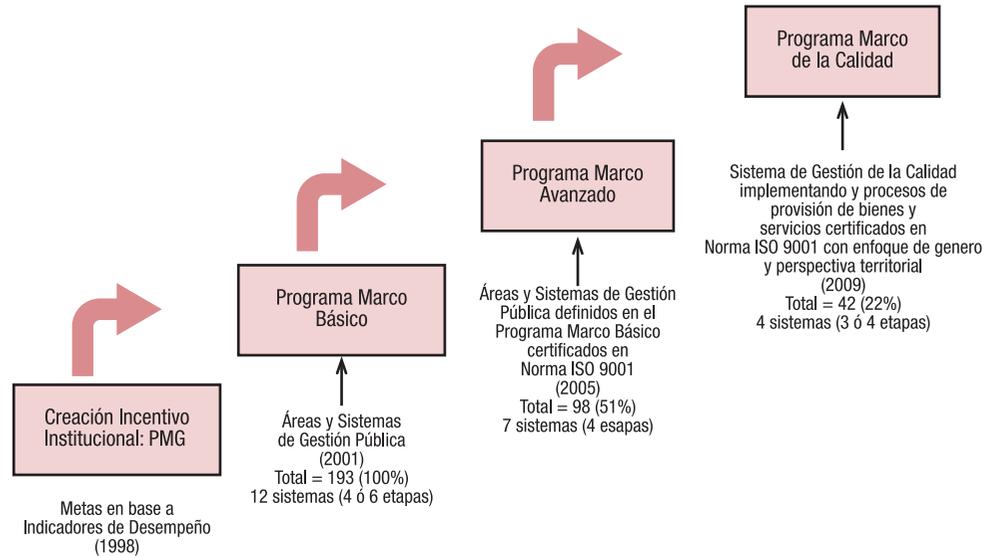
Dentro de los cambios más relevantes del período se encuentra la creación en 2009 de un nuevo programa marco, denominado Programa Marco de la Calidad que incorpora la certificación bajo la norma ISO 9001 de los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución, considerando la perspectiva territorial y de género y los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado del PMG, todo ello en un Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional. Este nuevo programa marco incluye 4 áreas: i) Estratégicas, ii) Soporte Institucional, iii) Atención Ciudadana, y iv) Calidad de Gestión. Cada área consta de un sistema o proceso de gestión, los que a su vez pueden contener uno o más sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado y/u otros sistemas de gestión relevantes para la institución.

La creación del Programa Marco de la Calidad se encuentra vinculada con una de las recomendaciones realizadas por el Banco Mundial en el marco de la evaluación de impacto del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), finalizada en diciembre de 2008 y enviada al Congreso³⁸. Esta evaluación destaca al PMG como un instrumento que forma parte del sistema de evaluación de control y gestión, integrado al ciclo presupuestario, promoviendo la vinculación entre mejoras del desempeño de las instituciones con incentivos salariales. Adicionalmente, se señala que la certificación a través de la norma ISO 9001 tiene efectos positivos, promoviendo una mayor participación de los funcionarios y jefes de servicio, incrementando la credibilidad del PMG e incorporando estándares para sistemas claves de soporte a la gestión. Por otra parte, el Banco Mundial plantea la necesidad de avanzar a una etapa superior de fortalecimiento del PMG, relacionando con mayor fuerza los avances en la calidad de la gestión de los sistemas del PMG con una mejor calidad de los bienes y servicios públicos que reciben los usuarios finales. Actualmente, se cuenta con compromisos institucionales formalmente establecidos que recogen cada una de las recomendaciones elaboradas por el equipo evaluador.

Este tránsito desde un Programa Marco Básico hacia un Programa Marco de la Calidad permite avanzar hacia una etapa superior del PMG, relacionando con mayor fuerza los avances en la calidad de gestión en los sistemas del PMG con la provisión de los bienes y servicios públicos que reciben los usuarios finales (Figura 6).

38. Esta era una de las evaluaciones de impacto comprometidas en el Protocolo de Acuerdo con el Congreso Nacional con motivo de la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos año 2007.

Figura 6
Proceso Escalonado de Mejoramiento de Gestión y de la Calidad de las Instituciones Públicas



Además se han realizado perfeccionamientos el Programa Marco Básico. Es así como en 2007 se integró el Sistema de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) a uno más amplio, denominado Sistema Integral de Atención a Cliente(a)s, Usuario(a)s y Beneficiario(a)s (SIAC), permitiendo de esta manera contar con mecanismos que faciliten el acceso oportuno a la información, la transparencia de los actos y resoluciones de las instituciones públicas, y el ejercicio de los derechos ciudadanos, objetivo que va más allá que la sola implementación de OIRS.

Posteriormente, en 2009 se creó un nuevo sistema de gestión, denominado Sistema de Acceso a la Información Pública (SAIP). Los objetivos de dicho sistema se fundamentan en la reciente promulgación de la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Este sistema posee 4 etapas de desarrollo, las que consisten en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación de los procesos necesarios para que la institución cuente con mecanismos que faciliten el acceso y la transparencia de sus actos y resoluciones. Deben comprometer este sistema como parte de su PMG las instituciones que no atienden directamente o en forma significativa usuarios finales, y por tanto se encontraban eximidas de la implementación del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC). Para instituciones que atienden usuarios finales y que han venido desarrollando en el marco del PMG el SIAC, se incorporan en dicho sistema los objetivos y requisitos necesarios que exige la implementación de la Ley N° 20.285.

Para la formulación del PMG 2010 se incorporan al Programa Marco Básico modificaciones y precisiones de etapas para los sistemas existentes, modificaciones sustantivas a los objetivos del Sistema de Gobierno Electrónico, que incluyen la modificación de su nombre a Sistema de Gobierno Electrónico-Tecnologías de Información y la incorporación de un nuevo sistema, denominado Sistema de Seguridad de la Información.

La modificación sustantiva del Sistema Gobierno Electrónico-Tecnologías de la Información consiste en especificar en los objetivos de este sistema el diagnóstico, diseño, implementación y uso de bases de datos para apoyar los procesos de toma de decisión de políticas públicas y la provisión de productos estratégicos. Adicionalmente, se releva la priorización de proyectos de Tecnologías de la Información para el diseño, desarrollo e implementación de las políticas públicas y la entrega de bienes y/o servicios a la ciudadanía. Asimismo, se precisan objetivos para homogenizar el lenguaje informático requerido para los proyectos de interoperabilidad, procurando que sus esquemas de datos estén inscritos y aprobados por el Administrador de Esquemas y Meta Datos que administra Estrategia Digital del Ministerio de Economía. Finalmente, se precisan objetivos para que los servicios implementen metodologías y procedimientos de gestión de proyectos tecnológicos sobre la base de un estándar, lo que permitirá que los proyectos definidos se ejecuten con mayor cercanía a los plazos e impactos establecidos inicialmente y acorde a las necesidades estratégicas definidas por la autoridad.

El nuevo Sistema de Seguridad de la Información se incorpora como parte del Área de Calidad de Atención a Usuarios y se instala con el objetivo de que las instituciones públicas puedan identificar las eventuales amenazas y vulnerabilidades que afectan a los activos de información que están vinculados a sus procesos de negocio y de soporte, poniendo énfasis en el desarrollo de un plan para el tratamiento de riesgos, cautelando debidamente sus activos de información: equipos, infraestructura tecnológica, software, bases de datos, personas e información en sus múltiples formatos (papel, electrónica, audio, video y otros).

Es así como actualmente el PMG está constituido por tres programas marcos –Básico, Avanzado y de la Calidad–, los que han permitido situarlo en el centro de la modernización del Estado (Cuadro 12).

Cuadro 12
Programa Marco Básico, Programa Marco Avanzado y
Programa Marco de la Calidad PMG 2010
Áreas/Sistemas/Etapas

| Áreas | Sistemas | Número de Etapas | | |
|------------------------------------|---|------------------|----------------|---------------------|
| | | Marco Básico | Marco Avanzado | Marco de la Calidad |
| Recursos Humanos | Capacitación | 4 | 4 | 3 |
| | Higiene- Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | 4 | 4 | 3 |
| | Evaluación de Desempeño | 4 | 4 | 3 |
| Calidad Atención Usuarios | Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana | 4 | 4 | 3 |
| | Gobierno Electrónico - Tecnologías de la Información | 7 | * | * |
| | Sistema de Acceso a la Información Pública | 4 | * | * |
| | Sistema de Seguridad de la Información | 4 | * | * |
| Planificación / Control de Gestión | Planificación/ Control de Gestión | 4 | 4 | 3 |
| | Auditoría Interna | 4 | 4 | 3 |
| | Gestión Territorial | 4 | * | 4 |
| Administración Financiera | Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público | 4 | 4 | 3 |
| | Administración Financiero-Contable | 4 | * | * |
| Enfoque de Género | Enfoque de Género | 4 | * | 4 |
| Gestión de la Calidad | Sistema de Gestión de la Calidad | * | * | 4 |

Además, el Programa Marco Básico para 2010 considera la reestructuración de las etapas del Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público y del Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana, pasando ambos sistemas de 6 a 4 etapas, que reflejan de mejor manera el estado actual de implementación de los mismos en los servicios públicos. El resto de los sistemas presentan precisiones a sus objetivos.

Como se mencionó anteriormente, el mayor fortalecimiento de PMG entre 2006-2010 lo constituye la creación del Programa Marco de la Calidad, el que considera en su diseño un proceso de desarrollo gradual transitando desde la certificación de procesos transversales básicos establecidos en los sistemas del Marco Básico del PMG, ampliando el alcance de esta certificación a nivel nacional (incluye regiones), a la certificación gradual de los procesos asociados a sus productos estratégicos (bienes y servicios) con el fin de contar con un Sistema de Gestión de Calidad Institucional.

Cada una de las cuatro áreas que conforman el Programa Marco de la Calidad consta de un sistema o proceso de gestión, los que a su vez pueden contener uno o más sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado y/u otros sistemas de gestión relevantes para la institución. Cada uno de los sistemas o procesos consta de 3 o 4 etapas de desarrollo. Las áreas, sistemas de gestión, número de etapas y objetivo en cada sistema se presentan en Cuadro 13.

Cuadro 13
Programa Marco de la Calidad. PMG
Áreas/ Sistemas/Etapas/Objetivos

| Áreas | Sistemas | Sistemas PMA/PMB asociado | Etapas | Objetivo |
|-----------------------|---|---|--------|---|
| Estratégicas | Procesos de Gestión Estratégicos (1) | Planificación y Control de Gestión y Auditoría Interna | 3 | Disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y la cuenta pública de resultados, a través de la implementación de Sistemas de Información de Gestión (SIG) y de mecanismos regulares de control y auditoría, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión de acuerdo al estándar establecido en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados a nivel nacional bajo la norma ISO 9001:2008, incluyendo alcance regional, cuando corresponda, según lo especificado en el Programa Marco Avanzado del PMG 2010 |
| Soporte Institucional | Procesos de Soporte Institucional (2) | Sistemas de Capacitación; Higiene - Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación del Desempeño, Compras y Contrataciones Públicas | 3 | Mejorar, desarrollar y potenciar los procesos de soporte institucional, al menos en las materias relacionadas con la función de recursos humanos y con los procesos de contrataciones públicas, de acuerdo al estándar establecido en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados a nivel nacional, incluyendo alcance regional, cuando corresponda, bajo la norma ISO 9001:2008, según lo especificado en el Programa Marco Avanzado del PMG 2010 |
| Atención Ciudadana | Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC) | Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana | 3 | Facilitar el acceso oportuno a la información, la transparencia de los actos y resoluciones y el ejercicio de los derechos ciudadanos, a través de un Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana funcionando de acuerdo al estándar establecido en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificado a nivel nacional (en todas sus dependencias), incluyendo alcance regional cuando corresponda, bajo la norma ISO 9001:2008, según lo especificado en el Programa Marco Avanzado del PMG 2010 |
| Calidad de Gestión | Sistema de Gestión de la Calidad | Procesos de Provisión de Bienes y Servicios con Perspectiva Territorial y Enfoque de Género | 4 | Mejorar la gestión de la institución, a través de implementar un Sistema Unificado de Gestión de la Calidad Institucional, certificado bajo la Norma ISO 9001:2008 para los procesos relacionados con la provisión de bienes y servicios relevantes para el desempeño de la institución, incorporando la perspectiva territorial y de género y los sistemas de gestión del Programa Marco Avanzado (PMA) de los PMG 2010 con alcance regional, si corresponde |

(1): Incluye los sistemas de Planificación y Control de Gestión y Auditoría definidos en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados de acuerdo a los requisitos establecidos en el Programa Marco Avanzado 2010. Además puede incluir otro sistema estratégico relevante para la institución que requiera incorporar en el alcance de la certificación ISO 9001:2008.

(2): Incluye los sistemas de Capacitación, Higiene y Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo, Evaluación del Desempeño, Compras y Contrataciones del Sector Públicos definidos en el Programa Marco Básico del PMG 2010 y certificados de acuerdo a los requisitos establecidos en el Programa Marco Avanzado 2010. Además puede incluir otro sistema de soporte institucional relevante para la institución que requiera incorporar en el alcance de la certificación ISO 9001:2008.

Para acceder al Programa Marco de la Calidad se requiere que los servicios públicos cumplan ciertos requisitos mínimos para ejecutar en forma factible las exigencias que consideran el cumplimiento de los objetivos de este programa marco. Estos requisitos se refieren a haber certificado bajo Norma ISO 9001 todos los sistemas del Programa Marco Avanzado del PMG 2009. Adicionalmente, se establece que los jefes de servicio pueden comprometer el Programa Marco de la Calidad de manera voluntaria si al menos el sistema de Planificación y Control de Gestión, el SIAC y un sistema del área de soporte institucional se encuentran certificados.

Lo anterior considera que los procesos de mejoramiento de gestión requieren de una gradualidad en su implementación, que permita incorporar nuevas formas de gestionar, facilite los cambios culturales y de paradigmas y permita obtener mayores competencias a los funcionarios públicos en materias relacionadas con la calidad y la excelencia en la gestión. Por su parte, los ritmos de cada organización para desarrollar nuevos desafíos son distintos y dependen en gran medida de la apropiación y compromiso de los temas de gestión por parte de sus autoridades, el grado de desarrollo de los distintos sistemas de gestión alcanzado por la organización y las competencias de sus funcionarios en materia de calidad.

5.1.6. Nuevos Mecanismos de Incentivo

5.1.6.1. Metas de Eficiencia Institucional (MEI)

La Ley N° 20.212 de agosto de 2007 no sólo estableció un aumento gradual en el máximo porcentaje de incentivo asociado al cumplimiento de los objetivos de gestión del PMG, sino que también creó un nuevo mecanismo de incentivo remuneracional al desempeño institucional para un grupo de 16 instituciones públicas que no disponían de este tipo de incentivo, denominado Metas de Eficiencia Institucional³⁹.

Las MEI se establecen sobre la base de en un conjunto de áreas comunes prioritarias a desarrollar para las instituciones afectas a esta ley, incorporadas en un Programa Marco. Para 2010 éste incluye las siguientes áreas de mejoramiento: Gestión Estratégica, Gestión de Riesgos, Gestión Desarrollo de Personas, Eficiencia y Transparencia en la Gestión Pública y Calidad de Atención a Clientes. El Programa Marco comprende estados de avance posibles de los sistemas de gestión involucrados en cada una de las áreas definidas, a través del desarrollo de metas de gestión, y es aprobado anualmente por el ministro de Hacienda y el ministro del ramo del cual depende o se vincula cada una de las 16 instituciones.

Dichas instituciones deberán comprometer anualmente metas de eficiencia institucional, especificando a lo menos la misión institucional, los objetivos estratégicos de mediano y largo plazo, las metas de eficiencia y de calidad de los servicios prestados a los usuarios y/u otras metas anuales de gestión, con sus respectivos indicadores o elementos de similar naturaleza que permitan la medición de su grado de cumplimiento, todo ello sobre la base del Programa Marco. Las áreas de mejoramiento sus respectivos sistemas de gestión y el número de objetivos por sistema se presentan en Cuadro 14.

39. El artículo 9° de la Ley N° 20.212 del 29 de agosto de 2007 y el DS N° 1.687 del 19 de diciembre de 2007, que aprueba el correspondiente reglamento, establece una asignación por desempeño para el personal de las instituciones que indica y que no forman parte de las instituciones afectas a la Ley N° 19.553, que posee un componente base y otro variable asociado a la ejecución por parte de las instituciones de metas de eficiencia institucional. Con posterioridad a la promulgación de esta ley se incorporó a este mecanismo el Instituto Nacional de Propiedad Industrial, creado por la Ley N° 20.256.

Cuadro 14
Programa Marco Metas de Eficiencia Institucional 2010
Áreas de Mejoramiento/ Sistemas/ Número de Objetivos

| N° Áreas | Áreas de Mejoramiento | N° Sistema | Sistemas | N° Objetivos de Gestión |
|----------|--|------------|--|-------------------------|
| 1 | Gestión Estratégica | 1 | Planificación /Control de Gestión. | 11 |
| 2 | Gestión de Riesgos | 2 | Auditoría | 15 |
| 3 | Gestión de Desarrollo de Personas | 3 | Capacitación | 11 |
| | | 4 | Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | 13 |
| 4 | Eficiencia y Transparencia en la Gestión Pública | 5 | Compras | 11 |
| 5 | Atención a Clientes | 6 | Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana | 10 |
| | | 7 | Gobierno Electrónico/ Tecnologías de la Información | 16 |

5.1.6.2. Metas de Eficiencia Institucional y Colectivas del Poder Judicial

La Ley N° 20.224 de 2007⁴⁰ establece el pago de un bono por desempeño institucional y colectivo para los funcionarios del Poder Judicial, de la Academia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, sobre la base del cumplimiento de metas anuales de eficiencia.

En este contexto, las instituciones del Poder Judicial formulan metas institucionales sobre la base del Programa Marco aprobado por la Comisión Resolutiva Interinstitucional⁴¹. Dicho Programa Marco establece las áreas estratégicas, sistemas y objetivos de gestión, con sus correspondientes metas, prioridades y medios de verificación, sobre los cuales las instituciones formulan sus compromisos, los que son refrendados en un acuerdo anual que suscriben los representantes de la Comisión Resolutiva Interinstitucional.

En su primer año de implementación, las Metas de Eficiencia Institucional de 2008 abordaron las áreas de planificación y control de gestión y recursos humanos. En planificación y control de gestión se incluyeron los sistemas de comunicación y difusión, y planificación y control de gestión. En recursos humanos se incluyó el sistema de capacitación.

En 2009 el Programa Marco de las Metas de Eficiencia Institucional del Poder Judicial considera tres áreas: Recursos Humanos, Planificación y Control de Gestión, y Atención e Información de Usuarios. En el área de Recursos Humanos se consideran los sistemas de Capacitación y de Prevención de Riesgos, Higiene y Seguridad. El área de Planificación y Control de Gestión considera el sistema Planificación y Control de Gestión. El área Atención e Información de Usuarios considera el Sistema Integral de Atención de Usuarios. En 2010 se continuó con el mismo programa marco.

40. Ley N° 20.224, publicada en el Diario Oficial el 13 de octubre de 2007, que modifica la Ley N° 19.531 y concede los beneficios que indica al personal del Poder Judicial, de la Academia Judicial y de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

41. La Comisión Resolutiva Interinstitucional está compuesta por un ministro de la Corte Suprema, el ministro de Justicia o el funcionario a quien éste designa, el ministro de Hacienda o el funcionario a quien éste designe, y dos representantes de las asociaciones gremiales del Poder Judicial, que según su número de afiliados posean mayor representatividad. Esta Comisión es la encargada de establecer anualmente las metas de eficiencia institucional y las metas de desempeño colectivo para cada uno de los equipos, unidades o áreas de trabajo.

La evaluación del cumplimiento de las metas de eficiencia institucional y colectiva le corresponde a una entidad externa, que es contratada por la Corporación Administrativa del Poder Judicial. La Comisión Resolutiva Interinstitucional debe aprobar los términos de referencia para esta contratación y seleccionar a la empresa evaluadora externa.

Las tres instituciones del Poder Judicial comprometieron 14 metas de eficiencia institucional en 2008, cumpliéndose el 100% de ellas (Cuadro 15)⁴².

Adicionalmente, en 2008 se comprometieron 3.501 metas de desempeño colectivo, las que se establecieron sobre la base de indicadores de desempeño. El 97% de estas metas fueron comprometidas por 478 tribunales. Las metas comprometidas por la Corporación Administrativa del Poder Judicial y la Academia Judicial se cumplieron en un 100%, mientras que las metas las instituciones del Poder Judicial fueron cumplidas en un 98%.

Actualmente se encuentran en proceso de evaluación del cumplimiento de las metas de eficiencia institucional y colectivas de 2009.

Cuadro 15
Cumplimiento Metas de Gestión 2008 Poder Judicial

| Unidades | Metas Institucionales | | | Metas Colectivas | | |
|-------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|-----------------------|-------------------|
| | N° metas Comprometidas | N° metas Cumplidas | % Cumplimiento | N° metas Comprometidas | N° metas Cumplidas | % Cumplimiento |
| CAPJ | 5 | 5 | 100% | 76 | 76 | 100% |
| Academia Judicial | 4 | 4 | 100% | 3 | 3 | 100% |
| Poder Judicial | 5 | 5 | 100% | 3.422 | 3.351 | 98% |
| Total | 14 | 14 | 100% | 3.501 | 3.430 | 98% |

5.1.6.3. Convenio Gestión Institucional del Ministerio Público

En enero de 2008 fue promulgada la Ley N° 20.240 de 2007⁴³ que perfecciona el sistema de incentivos al desempeño de los fiscales y de los funcionarios del Ministerio Público, estableciendo el pago de un bono de gestión institucional, que se concede en relación al grado de cumplimiento de las metas anuales contenidas en un Compromiso de Gestión Institucional (CGI), incorporadas en un Convenio de Desempeño Institucional suscrito entre el Fiscal Nacional y el Ministro de Hacienda.

El Compromiso de Gestión Institucional del Ministerio Público en 2008 se elaboró sobre la base de un Programa Marco que en su primer año estableció 4 áreas prioritarias y 8 sistemas. Las áreas establecidas fueron recursos humanos; usuarios y comunidad; gestión organizacional; y difusión acerca del nuevo mecanismo incentivo institucional. En el área de recursos humanos se establecieron compromisos en los sistemas de reclutamiento y selección, promoción y desarrollo y de capacitación y desarrollo. El área de usuario y comunidad incorpora el sistema integral de atención a usuarios y el sistema de información para la comunidad, utilizando tecnologías de información y comunicación (TIC). En gestión organizacional se incorpora el sistema de planificación y control de gestión. En el área difusión acerca del nuevo mecanismo incentivo institucional, se estableció un único sistema denominado difusión. Cada uno de estos sistemas comprende 4 etapas de desarrollo, comprometiéndose actualmente sus etapas iniciales.

42. La verificación de las metas de eficiencia institucional y las metas de desempeño colectivo fue realizada por la empresa evaluadora externa "CPA Auditores Consultores", la cual fue seleccionada a través de un proceso de licitación pública por parte de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

43. Ley N° 20.240, publicada en el Diario Oficial el 16 de enero de 2008 y sus modificaciones.

El Programa Marco en 2009 y 2010 es similar al de 2008, pero sin la incorporación del área difusión acerca del nuevo mecanismo incentivo institucional y el sistema difusión, manteniéndose los demás 7 sistemas y sus respectivos objetivos.

Al igual que en el Poder Judicial, la evaluación del cumplimiento de los Compromisos de Gestión Institucional es realizada por una entidad externa, que en este caso es contratada a través de licitación pública por la Dirección de Presupuestos. El resultado de la evaluación externa de los Compromisos de Gestión Institucional 2008 mostró un 100% de cumplimiento institucional⁴⁴. Actualmente está en proceso de evaluación el cumplimiento de los compromisos de 2009.

5.1.6.4. Incentivo por Calidad de Servicio: Caso Servicio del Registro Civil e Identificación

En 2009 se introduce una importante innovación en materia de incentivos remuneracionales, creándose, a través de la Ley N° 20.342, publicada en el Diario Oficial el 27 de abril de 2009, una bonificación anual para los funcionarios del Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCI) que se entrega en función de los resultados logrados en el ámbito de la calidad de atención prestada a los usuarios, la que debe ser medida a través de un Índice de Satisfacción Neta (ISN).

El ISN es el resultado de la diferencia entre el porcentaje de usuarios que se califican como satisfechos con los servicios recibidos y el porcentaje de usuarios que se califican como insatisfechos.

En 2009 la Dirección de Presupuestos colaboró con la Subsecretaría de Justicia en la elaboración de la metodología y cálculo de la línea base del ISN. Este trabajo consideró la elaboración de los términos de referencias y bases de la licitación de la entidad externa encargada de proponer la metodología y realizar la medición del ISN, como asimismo el proceso de selección de dicha entidad. Adicionalmente, la DIPRES participó como contraparte técnica de la entidad contratada⁴⁵.

El Índice de Satisfacción Neta construido por la entidad externa se compone de tres subíndices relacionados con los tres tipos de usuarios del SRCI (personas naturales presenciales, usuarios institucionales y usuarios sitio Web). El ISN le otorga, en su primer año de aplicación, una ponderación de 80%, 10% y 10% a cada uno de estos tipos de usuarios respectivamente.

El índice incorpora tanto variables cualitativas como cuantitativas. Las variables cualitativas son obtenidas a través de encuestas de percepción de los usuarios. Las variables cuantitativas corresponden a indicadores de calidad de servicio obtenidos de la información disponible en el Sistema de Información para la Gestión (SIG) que es parte del Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG del SRCI. El ISN le otorga en su primer año de medición una ponderación 75% a las variables cualitativas y de 25% a las cuantitativas. El objetivo es ir incrementando el porcentaje de ponderación de las variables cuantitativas en el tiempo, en la medida en que el Servicio de Registro Civil e Identificación perfeccione sus sistemas de información y logre construir mejores indicadores provenientes tanto de su SIG como del Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC).

44. La verificación de las metas estuvo a cargo de una entidad evaluadora externa “KMPG Auditores Consultores Limitada”.

45. La Ley considera la participación de la Dirección de Presupuestos en todo el proceso de implementación del ISN, desde la licitación hasta la validación de la metodología.

Para medir los indicadores que componen el ISN se construye un ranking de trámites en función del número de solicitudes anuales, tomándose los cinco trámites más importantes. El índice excluye el efecto de variables externas que afectan el nivel de satisfacción del usuario, pero que no sean directamente atribuibles a la gestión del SRCI.

Los resultados de la primera medición del ISN estarán disponibles en marzo de 2010.

5.1.7. Fondo de Modernización de la Gestión Pública (FMGP)

La Ley de Presupuestos 2008 creó el Fondo de Modernización de la Gestión Pública, que financia la elaboración de propuestas concretas de solución de una debilidad o problema de gestión de políticas, programas, instrumentos e instituciones públicas vinculadas al desarrollo económico productivo, de modo de potenciar el emprendimiento y mejorar la calidad de servicio a los ciudadanos.

Este Fondo es administrado por el Departamento de Asistencia Técnica de la División de Control de Gestión y financia iniciativas modernizadoras provenientes tanto del mundo académico, empresas consultoras y centros de estudios como de las propias instituciones públicas.

La selección de las propuestas a financiar se realiza a través de un concurso público, considerando los siguientes criterios:

- **Calidad y pertinencia:** La propuesta debe presentar una formulación precisa, concreta y pertinente de la solución planteada respecto al problema preliminarmente identificado. Esta solución debe estar circunscrita a la normativa legal vigente e incorporar un diagnóstico del problema y sus causas, una justificación detallada y debidamente respaldada con antecedentes y fuentes de información, que permitan dimensionar las ventajas de implementarla y sus resultados esperados sobre los beneficiarios directos.
- **Viabilidad y Oportunidad:** Se identifica la viabilidad y oportunidad de implementar la mejora en la gestión del programa, instrumento e institución pública, en el marco de los costos, período de implementación, legalidad vigente, factores de política, etc., de acuerdo al diagnóstico preliminar presentado junto a la propuesta de postulación.
- **Compromiso de los Actores Relevantes:** Se valora el compromiso de los Servicios Públicos y sus autoridades por colaborar en el mejoramiento de la gestión del programa, instrumento o institución pública bajo estudio. De igual modo, se priorizan las propuestas provenientes de instituciones que demuestren dicho compromiso, a través de los resultados obtenidos en la aplicación de los distintos instrumentos del sistema evaluación y control de gestión de DIPRES.
- **Experiencia Institucional y Experiencia de los Profesionales:** Se valora la calidad técnica del postulante (formación académica y experiencia en temas relacionadas a la gestión, modernización del Estado o en el ámbito específico de la propuesta).

Los dos primeros criterios son utilizados tanto para seleccionar propuestas provenientes de servicios públicos como de externos al Ejecutivo, mientras que el compromiso de los actores es valorado en el caso de las propuestas provenientes de servicios públicos y la experiencia institucional y de los profesionales en el caso de los externos al Ejecutivo. Las ponderaciones de cada uno de estos criterios se presentan en el Cuadro 16.

Cuadro 16
Criterios de Selección Fondo de Modernización de la Gestión Pública y sus Ponderaciones

| Criterios | Ponderaciones | |
|--|--------------------|-----------------------|
| | Servicios Públicos | Externas al Ejecutivo |
| Calidad y Pertinencia de la Propuesta | 40% | 40% |
| Viabilidad y Oportunidad | 30% | 30% |
| Compromiso de los Actores Relevantes | 30% | |
| Experiencia Institucional y Experiencia de los Profesionales | | 30% |
| | 100% | 100% |

Sobre la base de estos criterios un Comité Asesor –conformado por representantes de los ministerios de Interior, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Economía– evalúa las propuestas y proponen al Director de Presupuestos el conjunto de propuestas a adjudicar.

En el concurso 2008 del Fondo se recibieron 66 postulaciones, de las cuales se adjudicaron 7 propuestas presentadas por servicios públicos y 10 por externos al Ejecutivo. En el concurso 2009 del FMGP se recibieron 75 postulaciones y se adjudicaron 18 propuestas, 13 provenientes de servicios públicos y 5 de externos al Ejecutivo.

Los concursos de cada año se realizan en enero, de modo de contar con las propuestas elaboradas oportunamente para la formulación del Presupuesto del año siguiente, ya que implementar estas propuestas requiere de recursos que necesitan ser asignados a los servicios que ejecutarán la modernización. Por lo anterior, nuevamente en enero se realizó el concurso 2010 del Fondo, recibándose 59 postulaciones de las cuales se adjudicaron 15 propuestas, 6 presentadas por servicios públicos y 9 por externos al Ejecutivo.

Los informes finales de las propuestas adjudicadas en 2008 y 2009 fueron enviados en septiembre de cada año a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y se encuentran publicados en el sitio web de la Dirección de Presupuestos. Esto, con el objetivo de entregar información para la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos.

Sobre la base de los informes finales de las propuestas, el Comité Asesor analiza la pertinencia de su implementación, considerando los siguientes criterios: a) validez y magnitud del problema de gestión identificado; b) calidad y pertinencia de la propuesta para resolver el problema de gestión identificado; c) costo de la propuesta; d) viabilidad y oportunidad de implementación; e) solución innovadora y/o replicable; y f) resultados medibles en el ámbito de su dominio. En el caso específico de las propuestas externas al Ejecutivo, se agrega un séptimo criterio relacionado con la apropiación de la propuesta por parte de los Servicios Públicos vinculados a ella.

Sobre la base de estos criterios se realiza una priorización de aquellas propuestas elaboradas cuya implementación debería ser financiada, la que es presentada al Director de Presupuestos.

Como resultado de lo anterior, las leyes de Presupuestos de 2009 y 2010 han considerado recursos para implementar 10 propuestas, 5 provenientes del FMGP 2008 y 5 del FMGP 2009 (Cuadro 17). En el caso de las 5 propuestas que surgieron del FMGP 2008 y que comenzaron su implementación en 2009, considerando el adecuado grado de avance en su ejecución, la Ley de Presupuestos 2010 considera recursos para continuar con su puesta en marcha. La propuesta que está implementando el Sence surgió de un consultor externo y la del SAG, de la Universidad de Los Lagos; el resto son propuestas originadas en los propios servicios públicos (Cuadro 18).

Cuadro 17
Fondo de Modernización de la Gestión Pública 2009
Recursos Incorporados en la Ley de Presupuestos 2010
para la Ejecución de Propuestas Recomendadas

| Proponente | Nombre propuesta | Ministerio Vinculado | Proyecto Ley de Presupuestos 2010 (miles de \$ de 2009) |
|--|--|----------------------|---|
| Universidad de Concepción | Mejoramiento de la gestión de asignación de recursos hospitalarios, utilizando tecnologías de optimización y clasificación automática para reducir tiempos de espera | Salud | \$ 345.100 |
| Superintendencia de Seguridad Social | Construcción de modelo de inteligencia artificial para la fiscalización del gasto por Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL) en las CCAF | Trabajo | \$ 191.835 |
| Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo | Estudio y diseño de propuesta de automatización de trámites e integración de sistemas de operación MINVU | Vivienda y Urbanismo | \$ 377.580 |
| Servicio Nacional de Pesca | Evaluación de sistema de control de la bioseguridad para monitorear en línea factores de riesgo en la propagación de enfermedades en la futura actividad salmonera | Economía | \$ 127.971 |
| Dirección General de Obras Públicas | Sistema de administración y manejo de carpetas digitales del registro de contratistas y del registro de consultores del MOP | Obras Públicas | \$ 130.428 |
| Total recursos asignados en el Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 | | | \$ 1.172.914 |

Cuadro 18
Fondo de Modernización de la Gestión Pública 2008
Recursos asignados en Ley de Presupuestos 2009 y Ley de Presupuestos 2010
para las propuestas en ejecución del FMGP 2008

| Ministerio | Servicio Público | Nombre Propuesta | Recursos Ley de Presupuestos 2009 (miles de \$ 2009) | Recursos Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 (miles de \$ 2009) |
|---------------------------------|--|---|--|--|
| Ministerio de Trabajo | Servicio Nacional de Capacitación y Empleo | Registro de asistencia digital de acciones de capacitación contratadas con franquicia tributaria usando sistemas biométricos de huella dactilar | \$ 69.773 | \$ 71.050 |
| | Dirección del Trabajo | Mejoramiento de la ventanilla empleadores y desarrollo de la ventanilla sindical en portal web de la Dirección del Trabajo, para lograr una inspección del trabajo virtual | \$ 186.467 | \$ 78.569 |
| Ministerio de Agricultura | Servicio Agrícola y Ganadero | Modernización de procesos en la inspección sanitaria a través de la incorporación de diagnósticos complementarios para el mejoramiento de la competitividad en el sector cárnico bovino | \$ 328.885 | \$ 54.677 |
| Ministerio de Economía | Servicio Nacional de Pesca | Potenciar el ecoturismo, a través de la venta de licencias de pesca deportiva vía internet | \$ 107.792 | \$ 16.709 |
| Ministerio de Hacienda | Tesorería General de la República | Automatización, mayor cobertura y mejoramiento del servicio de otorgamiento de beneficios y documentación hacia los contribuyentes | \$ 335.363 | \$ 371.187 |
| Total Recursos Asignados | | | \$ 1.028.280 | \$ 592.192 |

Como se observa en Cuadro 18, la implementación de las iniciativas modernizadoras provenientes del FMGP normalmente requieren de una mayor inversión en el primer año de implementación, ya que inicialmente se destinan recursos para el diseño y compra de nuevas tecnologías; mientras que en el segundo año se requiere poner en funcionamiento en régimen los diseños y hacer seguimiento a su plena marcha.

5.2. Principales Resultados y su Contribución a la Toma de Decisiones: Generando Información de Desempeño en el Ciclo Presupuestario

A partir de la operación por más de 10 años del Sistema de Evaluación y Control de Gestión se pueden observar importantes resultados en cada uno de los instrumentos que lo componen.

5.2.1. Instrumentos de Seguimiento: Indicadores de Desempeño y BGI

Los indicadores de desempeño, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 del D.L. N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, se han constituido como una de las herramientas que contribuyen a cautelar y fiscalizar la correcta administración de los recursos del Estado, verificando el cumplimiento de los objetivos, el acatamiento de las disposiciones legales y reglamentarias y las obtención de las metas programadas por los servicios que integran el sector público.

En el período 2006-2010 se aumentó la cobertura de instituciones que anualmente presentan definiciones estratégicas e indicadores de desempeño junto al proceso de formulación presupuestaria. Es así como se incrementó en 9% el número de instituciones que presentaron definiciones estratégicas, pasando desde 141 en 2006 a 153 en 2010; mientras que las instituciones que formulan indicadores de desempeño aumentaron en 10%, desde 136 en 2006 a 150⁴⁶ en 2010 (Cuadro 19).

Junto a este aumento de cobertura, durante este período ha existido aumento de la calidad de las definiciones estratégicas e indicadores de desempeño comprometidos con el Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año. En el caso de las definiciones estratégicas, este perfeccionamiento ha significado mejores precisiones del quehacer de las instituciones y de los bienes y servicios que proporcionan a la ciudadanía. En el caso de los indicadores de desempeño y sus metas, el aumento de calidad ha permitido contar con un mayor porcentaje de indicadores que miden productos y resultados, pasando desde 81% en 2006 a 90% en 2010, incorporando mediciones asociadas a cobertura y focalización en la provisión de bienes y servicios, tiempos de respuesta y calidad de atención a los ciudadanos, entre otras.

46. Hasta la Ley de Presupuestos 2009 la Casa de Moneda formulaba definiciones estratégicas e indicadores de desempeño. Al transformarse en empresa pública, ya no le corresponde formular presupuesto en el marco de la Ley de Presupuestos del Gobierno Central, razón por la cual no presenta definiciones estratégicas ni indicadores de desempeño asociados a la Ley de Presupuestos 2010.

Cuadro 19
Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño 2001-2010

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|--|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Número de Instituciones que Presentan Definiciones Estratégicas | n.d. | 117 | 133 | 136 | 139 | 141 | 143 | 146 | 154 | 153 |
| Número de Instituciones que Comprometen Indicadores de Desempeño | 72 | 109 | 111 | 132 | 133 | 136 | 139 | 142 | 150 | 150 |
| Número Indicadores Comprometidos | 275 | 537 | 1.039 | 1.684 | 1.588 | 1.552 | 1.445 | 1.443 | 1.504 | 1.224 |
| Promedio Indicadores por Institución | 3,8 | 4,9 | 9,4 | 12,8 | 11,9 | 11,4 | 10,4 | 10,2 | 10,0 | 8,2 |
| % de Indicadores Producto y Resultado | * | * | * | 70% | 75% | 81% | 89% | 89% | 84% | 91% |
| % de Indicadores Evaluados | 59% | 73% | 92% | 94% | 98% | 100% | 99,9% | 100% | - | - |
| % de Cumplimiento de Metas de Indicadores | 80% | 69% | 76% | 86% | 88% | 88% | 93% | 90% | - | - |

(*) Sin clasificación por ámbito de control ese año.

A partir de 2009, con el objetivo de continuar avanzando en el mejoramiento de la calidad de gasto público e incorporar las observaciones surgidas en la discusión en el Congreso Nacional durante el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, la Dirección de Presupuestos efectuó modificaciones al proceso de formulación de definiciones estratégicas, indicadores de desempeño y sus metas, agregando al envío de esta información realizado desde el 2001 junto al Proyecto de Ley de Presupuestos, un nuevo envío al Congreso Nacional una vez aprobada la Ley de Presupuestos. Lo anterior permitió realizar una revisión y perfeccionamiento durante el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 de las definiciones estratégicas, indicadores de desempeño y las metas presentadas junto al Proyecto de Ley de Presupuestos 2009, perfeccionando su consistencia con los valores efectivos alcanzados por las instituciones en el año anterior y con los recursos presupuestarios aprobados por el Congreso Nacional para el año siguiente.

Este perfeccionamiento significó un avance en materia de definiciones estratégicas e indicadores de desempeño entre la versión Proyecto de Ley de Presupuestos informada en el Informe de Finanzas Públicas de octubre de 2008⁴⁷ y la Ley de Presupuestos 2009, informada al Congreso Nacional en marzo de 2009⁴⁸. Es así como junto al Proyecto de Ley de Presupuestos 153 servicios presentaron definiciones estratégicas y 146 instituciones públicas comprometieron 1.471 indicadores; mientras que en la versión Ley de Presupuestos 2009, 154⁴⁹ instituciones presentaron definiciones estratégicas y 150⁵⁰ instituciones públicas comprometieron 1.504 indicadores, con un promedio de 10 indicadores por institución (Cuadro 20).

47. Págs. 126 y 127 del Documento “Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2009”.

48. A través del Oficio N° 412 del 31 de marzo 2008 dirigido al Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso.

49. El Servicio Electoral no presentó Definiciones Estratégicas en la versión Proyecto de Ley.

50. La Subsecretaría de Guerra, Subsecretaría de Marina y Servicio Electoral no presentaron indicadores de desempeño en la versión Proyecto de Ley. Asimismo, en la versión Proyecto de Ley los indicadores del Instituto de Previsión Social e Instituto de Seguridad Laboral se presentaron consolidadamente como Instituto de Normalización Previsional, considerándose por separado en la versión Ley de Presupuestos.

Cuadro 20
Indicadores de Desempeño por Ámbito de Control
Versión Proyecto de Ley y Versión Ley de Presupuestos 2009

| Ámbito de Control | Proyecto de Ley de Presupuestos 2008 | | Proyecto de Ley de Presupuestos 2009 | | Ley de Presupuestos 2009 | | (3 - 2) | (3 - 1) |
|----------------------|--------------------------------------|-------------|--------------------------------------|-------------|--------------------------|-------------|-------------------------------------|---|
| | Número de Indicadores | % | Número de Indicadores | % | Número de Indicadores | % | Diferencia Ley de Presupuestos 2009 | Diferencia Ley de Presupuestos 2009 y Proyecto Ley 2008 |
| Proceso | 164 | 11% | 203 | 14% | 237 | 16% | 34 | 73 |
| Producto | 975 | 68% | 1.021 | 69% | 1.014 | 67% | -7 | 39 |
| Resultado Intermedio | 223 | 15% | 188 | 13% | 199 | 13% | 11 | -24 |
| Resultado Final | 81 | 6% | 59 | 4% | 54 | 4% | -5 | -27 |
| Total | 1.443 | 100% | 1.471 | 100% | 1.504 | 100% | 33 | 61 |

En el Proyecto de Ley de Presupuestos 2010 presentan definiciones estratégicas 153 servicios y 150 instituciones públicas⁵¹ comprometen 1.224 indicadores, con un promedio de 8,2 indicadores por servicio. Esto significa una disminución en el promedio de indicadores que presenta cada institución respecto de los años anteriores, en que el promedio era de 10. Esto situación se valora positivamente, ya que se avanza en comprometer menos indicadores, los que a su vez corresponde a aspectos relevantes de la gestión de los servicios.

Un 66% de los indicadores presentados corresponde a la dimensión de eficacia, igual porcentaje al de 2009 (Cuadro 21). En el proceso de formulación presupuestaria para 2010 un 20% de los indicadores mide resultados intermedios o finales y 71% mide resultados en el ámbito del producto y sus atributos, como se observa en el Cuadro 22, lo que también representa un mejoramiento respecto de 2009, donde 17% eran indicadores de resultados y 67%, de producto.

Cuadro 21
Indicadores de Desempeño 2010 por Dimensión por Ministerio

| Ministerio | N° de Instituciones | | | | | Total | Distribución |
|---|---------------------|------------|-----------|------------|-------------|--------------|---------------|
| | Eficacia | Eficiencia | Economía | Calidad | Indicadores | | |
| Ministerio de Agricultura | 6 | 41 | 3 | 9 | 11 | 64 | 5,2% |
| Ministerio de Bienes Nacionales | 1 | 7 | 0 | 1 | 1 | 9 | 0,7% |
| Ministerio de Defensa Nacional | 10 | 24 | 16 | 5 | 13 | 58 | 4,7% |
| Ministerio de Economía | 13 | 53 | 9 | 11 | 26 | 99 | 8,1% |
| Ministerio de Educación | 7 | 60 | 0 | 2 | 12 | 74 | 6,1% |
| Ministerio de Hacienda | 11 | 70 | 7 | 2 | 15 | 94 | 7,7% |
| Ministerio de Justicia | 7 | 39 | 0 | 2 | 22 | 63 | 5,2% |
| Ministerio de Minería | 5 | 26 | 2 | 9 | 9 | 46 | 3,8% |
| Ministerio de Obras Públicas | 14 | 61 | 1 | 5 | 32 | 99 | 8,1% |
| Ministerio de Planificación | 6 | 46 | 1 | 1 | 1 | 49 | 4,0% |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 5 | 19 | 1 | 2 | 5 | 27 | 2,2% |
| Ministerio de Salud | 7 | 28 | 6 | 7 | 17 | 58 | 4,7% |
| Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones | 3 | 14 | 0 | 0 | 12 | 26 | 2,1% |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo | 17 | 110 | 6 | 21 | 10 | 147 | 12,0% |
| Ministerio del Interior | 20 | 122 | 12 | 24 | 16 | 174 | 14,2% |
| Ministerio del Trabajo y Previsión Social | 11 | 49 | 1 | 7 | 36 | 93 | 7,6% |
| Ministerio Secretaría General de Gobierno | 3 | 23 | 0 | 0 | 0 | 23 | 1,9% |
| Ministerio Secretaría General de la Presidencia | 3 | 12 | 3 | 0 | 0 | 15 | 1,2% |
| Presidencia de la República | 1 | 4 | 2 | 0 | 0 | 6 | 0,5% |
| Total | 150 | 808 | 70 | 108 | 238 | 1.224 | 100,0% |
| Distribución Porcentual | | 66% | 6% | 9% | 19% | 100% | |

51. Se exceptúan algunos servicios en los que, debido a su misión, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores, como por ejemplo el Consejo de Rectores.

Cuadro 22
Indicadores de Desempeño 2010 por Ámbito de Control por Ministerio

| Ministerio | Proceso | Producto | Resultado | | | Distribución | |
|---|------------|------------|------------|-----------|------------|--------------|-------------|
| | | | Intermedio | Final | Total | Total | Porcentual |
| Ministerio de Agricultura | 6 | 44 | 14 | 0 | 14 | 64 | 5,2% |
| Ministerio de Bienes Nacionales | 1 | 8 | 0 | 0 | 0 | 9 | 0,7% |
| Ministerio de Defensa Nacional | 3 | 45 | 7 | 3 | 10 | 58 | 4,7% |
| Ministerio de Economía | 1 | 71 | 22 | 5 | 27 | 99 | 8,1% |
| Ministerio de Educación | 2 | 53 | 18 | 1 | 19 | 74 | 6,1% |
| Ministerio de Hacienda | 6 | 63 | 15 | 10 | 25 | 94 | 7,7% |
| Ministerio de Justicia | 2 | 44 | 14 | 3 | 17 | 63 | 5,2% |
| Ministerio de Minería | 2 | 37 | 4 | 3 | 7 | 46 | 3,8% |
| Ministerio de Obras Públicas | 0 | 85 | 13 | 1 | 14 | 99 | 8,1% |
| Ministerio de Planificación | 0 | 29 | 17 | 3 | 20 | 49 | 4,0% |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 0 | 22 | 2 | 3 | 5 | 27 | 2,2% |
| Ministerio de Salud | 7 | 28 | 19 | 4 | 23 | 58 | 4,7% |
| Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones | 1 | 13 | 9 | 3 | 12 | 26 | 2,1% |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo | 24 | 104 | 14 | 5 | 19 | 147 | 12,0% |
| Ministerio del Interior | 52 | 121 | 1 | 0 | 1 | 174 | 14,2% |
| Ministerio del Trabajo y Previsión Social | 5 | 69 | 15 | 4 | 19 | 93 | 7,6% |
| Ministerio Secretaría General de Gobierno | 1 | 19 | 3 | 0 | 3 | 23 | 1,9% |
| Ministerio Secretaría General de la Presidencia | 2 | 10 | 3 | 0 | 3 | 15 | 1,2% |
| Presidencia de la República | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 6 | 0,5% |
| Total | 116 | 870 | 190 | 48 | 238 | 1.224 | 100% |
| Distribución Porcentual | 9% | 71% | 16% | 4% | 20% | 100% | |

Al igual que en el proceso anterior, durante el último trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010 se está realizando una revisión y perfeccionamiento de las definiciones estratégicas, indicadores de desempeño y las metas presentadas junto al Proyecto de Ley de Presupuestos 2010. El resultado de este perfeccionamiento será informado a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en marzo.

También durante el primer trimestre de cada año se realiza la evaluación del cumplimiento de las metas de los indicadores de desempeño. En el proceso de elaboración del Presupuesto 2008, un total de 146 instituciones públicas presentaron definiciones estratégicas y 142 comprometieron metas cuantitativas a través de 1.443 indicadores de desempeño, presentando cada una de ellas un promedio de 10,2 indicadores. La evaluación del cumplimiento de dichas metas, realizada durante el primer semestre de 2009 y presentada a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en el documento “Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009”⁵², muestra que se cumplió 90% de las metas de manera satisfactoria⁵³. Considerando los casos de instituciones que por causas externas no cumplieron alguna meta, el porcentaje de cumplimiento global de los indicadores evaluados aumenta a 95% (Cuadro 23). Los incumplimientos de las metas comprometidas tienen su explicación en dificultades de gestión interna o sobrestimaciones de metas debido, en algunos casos, a insuficiente información de años previos.

52. Ver Capítulo II, Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009, Sección 7, Eficiencia en el Uso de los Recursos y Presupuesto por Resultados.

53. Se entiende por cumplida una meta cuando presenta un cumplimiento igual o mayor al 95%.

Cuadro 23
Indicadores de Desempeño y Cumplimiento 2008 por Ministerio

| Ministerio | Número de Instituciones | Total Indicadores Evaluados | % de Indicadores | | % Promedio de Cumplimiento Considerando Causa Externa |
|---|-------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|---|
| | | | Cumplidos en Relación a los Evaluados | % Promedio de Cumplimientos | |
| Ministerio de Agricultura | 6 | 79 | 89 | 90 | 95 |
| Ministerio de Bienes Nacionales | 1 | 13 | 92 | 92 | 100 |
| Ministerio de Defensa Nacional | 7 | 47 | 91 | 89 | 89 |
| Ministerio de Economía | 12 | 140 | 86 | 86 | 91 |
| Ministerio de Educación | 7 | 101 | 87 | 85 | 96 |
| Ministerio de Hacienda | 12 | 94 | 94 | 95 | 99 |
| Ministerio de Justicia | 7 | 68 | 99 | 99 | 99 |
| Ministerio de Minería | 5 | 58 | 97 | 97 | 97 |
| Ministerio de Obras Públicas | 14 | 103 | 92 | 93 | 97 |
| Ministerio de Planificación | 6 | 60 | 92 | 90 | 98 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 5 | 42 | 93 | 92 | 100 |
| Ministerio de Salud | 7 | 100 | 78 | 77 | 87 |
| Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones | 3 | 41 | 90 | 94 | 100 |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo | 15 | 141 | 81 | 80 | 91 |
| Ministerio del Interior | 18 | 192 | 93 | 92 | 94 |
| Ministerio del Trabajo y Previsión Social | 10 | 100 | 96 | 98 | 99 |
| Ministerio Secretaría General de Gobierno | 3 | 25 | 100 | 100 | 100 |
| Ministerio Secretaría General de la Presidencia | 3 | 33 | 94 | 93 | 93 |
| Presidencia de la República | 1 | 6 | 67 | 75 | 100 |
| Total | 142 | 1.443 | 90 | 90 | 95 |

La evaluación de cumplimiento de las metas se basó en antecedentes presentados en los BGI de los Servicios Públicos e información complementaria solicitada. Los BGI fueron reportados al Congreso en mayo de 2009⁵⁴. Adicionalmente, se envió al Presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso el detalle de la evaluación del cumplimiento de las metas de los indicadores comprometidos por cada una de las instituciones públicas⁵⁵.

En el gobierno de la Presidenta Bachelet el Balance de Gestión Integral (BGI) fue perfeccionado en su diseño, disminuyendo de cuatro a tres los capítulos y centrando su contenido en los resultados de la gestión del año anterior. La nueva estructura basada en tres capítulos comienza con la presentación del jefe de servicio, que incluye una breve descripción del servicio, un resumen de los principales resultados de desempeño del año anterior y los principales desafíos para el año en curso. En la segunda sección se presentan los resultados de la gestión del año anterior, los cuales se refieren a los Aspectos de Relevantes de la Ley de Presupuestos, a los compromisos gubernamentales con SEGPRES y a resultados adicionales respecto de la provisión de bienes y servicios, no incluidos en las categorías anteriores. En la última sección se detallan y cuantifican los principales desafíos de los servicios para el año en curso. El documento incorpora anexos que contienen antecedentes que respaldan el contenido del balance, al incluir las definiciones estratégicas, información de recursos humanos y financiera, los indicadores de desempeño y el nivel de cumplimiento de las metas presentadas al Congreso (Formulario H) y cumplimiento de los compromisos de las evaluaciones, entre otros.

54. Los Balance de Gestión Integral (BGI) con la Cuenta Pública de 2008 fueron enviados al H. Congreso Nacional el 27 de mayo de 2009 a través de los oficios N° 585 enviado al H. presidente del Senado, N° 586 al H. presidente de la Cámara de Diputados y N° 587, al H. presidente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

55. A través de oficio N° 634 de 5 de junio de 2009.

Al igual que en años anteriores, la evaluación de cumplimiento de las metas presentadas junto a la Ley de Presupuestos 2009 se está realizando durante el primer trimestre de 2010. Los BGI de 2009 serán enviados en marzo.

5.2.2. Evaluación de Programas e Instituciones

Tal como se señaló en el Capítulo 4, las evaluaciones realizadas culminan con un conjunto de recomendaciones que abordan los problemas detectados y que requieren ser mejorados, e identifican los principales elementos técnicos a considerar en los cambios sugeridos. Considerando estas recomendaciones es posible clasificar a los programas en 5 categorías. Así, entre 2000 y 2009 de un total de 209 programas evaluados, incluyendo 52 a través de la línea de impacto, 25% ha debido realizar un rediseño sustantivo del programa, 37% ha debido producir modificaciones en el diseño y/o procesos de gestión interna del programa, y 24% ha debido hacer ajustes menores con el objeto de perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo u otros procesos administrativos. Por otra parte, en 7% de los casos se ha recomendado una reubicación institucional, mientras que igual porcentaje ha debido finalizar o ser reemplazado íntegramente en consideración a sus resultados y/o a que sus objetivos ya no responden adecuadamente a las nuevas necesidades y/o han debido ser absorbidos por la función institucional (Cuadro 24).

Cuadro 24
Recomendaciones - Implicancias Programas Evaluados
Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG) - Impacto (EI) de 2000 a 2009

| Categorías de Efectos | Número de Programas | Porcentaje de Programas |
|--|---------------------|-------------------------|
| 1.- Ajustes Menores Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna. | 50 | 24% |
| 2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales). | 77 | 37% |
| 3.- Rediseño Sustantivo del Programa Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos. | 54 | 25% |
| 4.- Reubicación Institucional Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el ministerio o servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa. | 14 | 7% |
| 5.- Finalización o Reemplazo Íntegro del Programa Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro o su absorción a la función institucional; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias. | 14 | 7% |
| Total Programas | 209 | 100% |

En el caso de las evaluaciones de impacto correspondientes a los Protocolos de Acuerdo que acompañaron la tramitación de los proyectos de Ley de Presupuestos de 2006, 2007 y 2008, el Cuadro 25 presenta las categorías de recomendaciones e implicancias en que cada uno de los 22 programas evaluados fue calificado. En el caso de las evaluaciones de impacto comprometidas en el Protocolo de Acuerdo que acompañó la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2008, este cuadro incorpora sólo un programa evaluado, que corresponde a la única evaluación de impacto finalizada a la fecha. Las evaluaciones de impacto del resto de los 11 programas correspondientes a ese Protocolo se encuentran en proceso y sus resultados estarán disponibles durante el primer semestre de 2010. Sin perjuicio de lo anterior, es importante destacar el aumento en el número de programas cuyo impacto ha sido y está siendo evaluado, desde 7 en 2006 a 14 y 12 en 2007 y 2008, respectivamente.

Cuadro 25
Línea Evaluación de Impacto Proceso 2006, 2007 y 2008
Recomendaciones - Implicancias

| Categorías de Efectos | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--|--|--|
| 1.- Ajustes Menores Programas que requieren de pequeños ajustes, tales como perfeccionar sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; precisar algunos aspectos de diseño y/o ajustar procesos administrativos o de gestión interna | <ul style="list-style-type: none"> - Becas de Postgrado Mecesus - MINEDUC | <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Apoyo al Microemprendimiento (PAME) - MIDEPLAN/FOSIS - Programa de Apoyo a Acciones Económicas (PAAE) - MIDEPLAN/FOSIS - Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) - M. Hacienda/DIPRES | |
| 2.- Modificaciones en el Diseño y/o Procesos de Gestión Interna del Programa Programas que requieren incorporar cambios en el diseño de alguno de sus componentes y/o actividades, o en sus procesos de gestión interna (ej.: revisar criterios de focalización, implementar sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados, perfeccionar la coordinación interna y/o externa y fortalecer las capacidades institucionales) | <ul style="list-style-type: none"> - Becas de Postgrado Nacional - CONICYT - Becas de Postgrado Internacional - CONICYT | <ul style="list-style-type: none"> - Programa Servicios de Asistencia Técnica (SAT) - MINAGRI/INDAP - Riego Asociativo - MINAGRI/INDAP - Programa de Desarrollo de Inversiones (PDI) - MINAGRI/INDAP - Chile Emprende - MINECON/SERCOTEC | <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Bonificación a la Contratación de Mano de Obra - M I N T R A B / SENCE |
| 3.- Rediseño Sustantivo del Programa Programas que requieren reformulaciones o reestructuraciones profundas en su diseño y/o en su estructura organizacional y/o en sus procesos de gestión interna; o completar aspectos sustantivos del diseño necesarios para lograr los objetivos | <ul style="list-style-type: none"> - Programa Chile Barrio - MINVU - Becas de Postgrado Extranjero - MIDEPLAN - Becas de Postgrado para Estudios en Chile - MIDEPLAN - Becas de Postgrado AGCI. MINREL | <ul style="list-style-type: none"> - Programa Centros de Gestión (CEGES) - MINAGRI/INDAP - Programa de Desarrollo de Redes Pro Rubro - MINAGRI/INDAP - Instrumentos del Programa de Fomento a la Microempresa (PFME) - MINECON/SERCOTEC | |
| 4.- Reubicación Institucional Programas que en atención a sus objetivos requieren cambio de dependencia institucional hacia el ministerio o servicio responsable de la ejecución de la política pública a la que corresponde el programa | | <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Educación y Capacitación Permanente - MINTRAB/SENCE - Programa Especial de Educación Básica y Media - MINEDUC/ Subsecretaría. - Proyectos de Articulación de la Formación Técnica - MINEDUC/ Subsecretaría | |
| 5.- Finalización o Reemplazo Íntegro del Programa Programas que requieren modificaciones tan sustantivas que equivalen a su reemplazo íntegro o su absorción a la función institucional; o que finalizan su período de ejecución comprometido y en consideración a sus resultados y/o vigencia del problema que dio origen al programa, no se justifica extenderlo por otro período; o que en atención a sus resultados no mantienen sus asignaciones presupuestarias | | <ul style="list-style-type: none"> - Programa de Desarrollo (PRODES) - MINAGRI/INDAP | |
| Total Programas | 7 | 14 | 1 |

En el caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, entre 2002 y 2008 de un total de 32 instituciones evaluadas, 19% ha tenido como efecto ajustes menores, principalmente en definiciones estratégicas y sistemas de información y seguimiento, 59% de ellas ha debido introducir modificaciones en el diseño o gestión interna, mientras que 22% ha debido realizar un rediseño sustantivo de parte importante de su estructura organizacional o en su gestión institucional (Cuadro 26).

Cuadro 26
Recomendaciones - Implicancias Instituciones Evaluadas
Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) de 2000 a 2008

| Categorías de Efectos | Número de Instituciones | Porcentaje de Programas |
|--|----------------------------|----------------------------|
| 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 | 6 | 19% |
| 2.- Modificaciones 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) | 19 | 59% |
| 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 | 7 | 22% |
| Total Instituciones | 32 | 100% |

Entre 2006 y 2008 se realizó la ECG de 13 instituciones. El resultado de estas evaluaciones, en términos de sus recomendaciones e implicancias se muestra en Cuadro 27. Destaca el importante aumento que ha tenido el número de instituciones evaluadas, desde 2 en 2006 a 7 en 2008, además de la incorporación de evaluaciones de varias instituciones que corresponden a un mismo ámbito de política pública, como es el caso de las instituciones ligadas a la educación parvularia o las del sector pesca.

Cuadro 27
Línea Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG) Proceso 2006,
2007 y 2008. Recomendaciones - Implicancias

| Categorías de Efectos | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|--------------------------------|--|---|
| 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 | | | - Servicio de Vivienda de Urbanismo (SERVIU) Metropolitano |
| 2.- Modificaciones 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) | - Servicio Nacional de Aduanas | - Programa de Educación Preescolar. Subsecretaría de Educación - Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) - Fundación Integra | - Defensoría Penal Pública - Comisión de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN). Subsecretaría de Salud Pública |
| 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 | - Dirección de Arquitectura. | - Instituto de Normalización Previsional (INP) | - Parque Metropolitano de Santiago Sector Pesca: - Subsecretaría de Pesca - Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) - Instituto de Fomento Pesquero (IFOP) |
| Total Instituciones | 2 | 4 | 7 |

Los informes finales de todas las evaluaciones (EPG, Evaluación de Impacto y ECG) fueron enviados a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y están publicados en el sitio web de la DIPRES.

Tal como se mencionó en Capítulo 4, una vez finalizadas las evaluaciones se elaboran compromisos entre las instituciones evaluadas o las instituciones a cargo de los programas evaluados y la Dirección de Presupuestos, los que permiten abordar cada una de las recomendaciones realizadas por los evaluadores externos.

Los resultados del seguimiento de compromisos de programas e instituciones evaluadas muestran que sobre un universo de 181 programas y 25 instituciones⁵⁶, de un total de 4.179 compromisos establecidos con plazos anteriores y hasta el 30 de junio de 2009, se ha cumplido completamente el 82%; en forma parcial 12%, mientras que el 5% no se ha cumplido en el período establecido. Por otro lado, es posible apreciar que el 99% de los compromisos de las 18 evaluaciones realizadas en 2000 han sido cumplidos, existiendo 17 programas que han cumplido con la totalidad de los compromisos establecidos y, por tanto, han egresado del seguimiento. En el período 1999-2008 existen 104 programas y 7 instituciones que han egresado del seguimiento, habiendo cumplido con los compromisos adquiridos (Cuadro 28).

Cuadro 28
Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos de los Programas e Instituciones
Evaluadas al 30 de Junio de 2009 Según Año de Evaluación

| Año de Evaluación | Calificación | | | Traspaso de Compromisos ¹ | Nº de Programas | Nº de Instituciones | Nº de egresados Seguimiento ² | | Nº Total de Compromisos |
|-------------------|--------------|-----------------------|-------------|--------------------------------------|-----------------|---------------------|--|---------------|-------------------------|
| | Cumplido | Parcialmente Cumplido | No Cumplido | | | | Programa | Instituciones | |
| 1999 | 100% | 0% | 0% | - | 15 | - | 15 | - | 49 |
| 2000 | 99% | 1% | 0% | - | 18 | - | 17 | - | 148 |
| 2001 | 93% | 0% | 0% | 7% | 22 | - | 21 | - | 521 |
| 2002 | 99% | 1% | 0% | - | 18 | 6 | 17 | 5 | 566 |
| 2003 | 99% | 1% | 0% | - | 14 | 2 | 12 | 0 | 475 |
| 2004 | 94% | 5% | 1% | - | 22 | 4 | 14 | 0 | 506 |
| 2005 | 83% | 11% | 6% | - | 24 | 6 | 6 | 2 | 789 |
| 2006 | 73% | 18% | 9% | - | 17 | 2 | 2 | 0 | 450 |
| 2007 | 39% | 39% | 22% | - | 15 | 5 | 0 | 0 | 459 |
| 2008 | 35% | 50% | 15% | - | 16 | - | 0 | 0 | 216 |
| Total | 82% | 12% | 5% | 1% | 181 | 25 | 104 | 7 | 4.179 |

1 Corresponde a compromisos pendientes que han sido traspasados al seguimiento de evaluaciones posteriores de programas o instituciones.

2 Incluye programas/instituciones egresados de seguimiento o cuyos compromisos pendientes se han incorporado a otras evaluaciones posteriores.

Respecto del cumplimiento de compromisos por parte de las carteras, es el Ministerio de Educación el que cuenta con un mayor número de programas (33) e instituciones (3) evaluados, habiendo cumplido el 77% de los compromisos adquiridos. Le siguen el Ministerio de Planificación, con 19 programas y una institución evaluada y 88% de los compromisos cumplidos; el Ministerio de Economía, con 16 programas evaluados y 95% de cumplimiento; y el Ministerio del Interior, con 15 programas evaluados y 83% de cumplimiento. En contraste, el Ministerio de Agricultura posee 13 programas y 12 instituciones evaluadas, habiendo cumplido el 84% de sus compromisos (Cuadro 29).

56. El número de programas e instituciones que están bajo seguimiento de compromisos no coincide estrictamente con el número de programas e instituciones evaluadas (Cuadros 24 y 26), debido a que en algunos casos éstos están incorporados al servicio responsable, y en otros casos el servicio asume compromisos transversales que no son atribuibles al programa o institución evaluada. Adicionalmente, el Cuadro 24 considera los programas evaluados en 2009 en la línea EPG y el programas evaluados en la línea de evaluación de impacto finalizadas en 2009 y el Cuadro 26 las instituciones evaluadas en la línea ECG del proceso 2008, los que aún no poseen estadísticas de cumplimiento de los compromisos establecidos, ya que los primeros compromisos poseen fecha de vencimiento de diciembre 2009, y por tanto el resultado de dicho cumplimiento será informado en el BGI 2009 y DIPRES realizará la evaluación del cumplimiento entre los meses de marzo y abril de 2010, por lo tanto no figuran en los Cuadros 28 y 29.

Cuadro 29
Porcentaje de Cumplimiento de Compromisos Programas e Instituciones Evaluadas
Resumen por Ministerio 1999-2008

| Ministerio | Calificación | | | Traspaso de Compromiso ¹ | Nº Total de Compromisos al 30/06/2009 ² | Nº Programas | Nº Instituciones |
|--|--------------|-----------------------|-------------|-------------------------------------|--|--------------|------------------|
| | Cumplido | Parcialmente Cumplido | No Cumplido | | | | |
| Ministerio de Agricultura | 84% | 11% | 5% | - | 609 | 13 | 12 |
| Ministerio de Defensa | 82% | 17% | 1% | - | 139 | 3 | 4 |
| Ministerio de Economía | 95% | 3% | 2% | - | 287 | 16 | 0 |
| Ministerio de Educación | 77% | 18% | 5% | - | 784 | 33 | 3 |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | 93% | 4% | 3% | - | 140 | 9 | 0 |
| Ministerio de Hacienda | 78% | 7% | 15% | - | 96 | 4 | 1 |
| Ministerio del Interior | 83% | 14% | 3% | - | 233 | 15 | 0 |
| Ministerio de Justicia | 84% | 9% | 7% | - | 205 | 9 | 0 |
| Ministerio de Planificación | 88% | 8% | 3% | 1% | 393 | 19 | 1 |
| Ministerio de Minería | 85% | 10% | 5% | - | 78 | 4 | 0 |
| Ministerio de Obras Públicas | 81% | 14% | 5% | - | 137 | 8 | 1 |
| Ministerio de Salud | 88% | 10% | 2% | - | 125 | 11 | 0 |
| Ministerio Secretaria General de Gobierno | 66% | 13% | 14% | 7% | 291 | 5 | 0 |
| Ministerio de Secretaría General de la Presidencia | 75% | 20% | 5% | - | 147 | 8 | 0 |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social | 78% | 10% | 8% | 4% | 245 | 9 | 3 |
| Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones | 98% | 2% | 0% | - | 84 | 4 | 0 |
| Ministerio de Vivienda y Urbanismo | 82% | 11% | 7% | - | 171 | 10 | 0 |
| Ministerio de Bienes Nacionales | 100% | 0% | 0% | - | 15 | 1 | 0 |
| Total General | 82% | 12% | 5% | 1% | 4.179 | 181 | 25 |

1 Corresponde a compromisos pendientes que han sido traspasados al seguimiento de evaluaciones posteriores de programas o instituciones.

2 Incluye programas/instituciones egresados de seguimiento o cuyos compromisos pendientes se han incorporado a otras evaluaciones posteriores.

5.2.3. Mecanismos de Incentivo Institucional: PMG

El PMG es el principal mecanismo de incentivo institucional ligado a remuneraciones y abarca 186 instituciones públicas. Los resultados, tras 10 años de implementación, muestran que se ha consolidado como un instrumento que articula adecuadamente la política de recursos humanos y el establecimiento de un porcentaje de remuneraciones variables, vinculadas al logro de resultados con el mejoramiento de la gestión pública y la modernización del Estado.

La evaluación de los PMG en 2001, primer año de implementación del Programa Marco Básico, arrojó como resultado que el 66% de las instituciones logró entre 90% y 100% de sus objetivos comprometidos. Entre 2005 y 2008 el porcentaje de servicios que se sitúan en el máximo tramo de logro de los objetivos ha aumentado, siendo igual a 87% en 2008 (Cuadro 30). Este incremento muestra que las instituciones poseen sistemas de gestión adecuadamente implementados, a lo que ha contribuido positivamente la incorporación de la certificación ISO de esos sistemas⁵⁷.

57. Para mayor detalle de los resultados de cumplimiento de los PMG 2008, ver Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009, Capítulo II, sección 7 Eficiencia en el Uso de los Recursos y Presupuesto por Resultados.

Cuadro 30
Porcentaje Cumplimiento Programa de Mejoramiento de la Gestión 2001 - 2008

| Porcentaje de cumplimiento | 2001 | | 2002 | | 2003 | | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | |
|----------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | N° | % |
| 90% - 100% | 116 | 66% | 139 | 79% | 132 | 75% | 134 | 75% | 152 | 85% | 138 | 78% | 145 | 82% | 162 | 87% |
| 75% - 89% | 29 | 17% | 28 | 16% | 36 | 20% | 35 | 20% | 22 | 13% | 32 | 18% | 27 | 15% | 22 | 12% |
| < 75% | 30 | 17% | 8 | 21% | 8 | 5% | 10 | 5% | 4 | 2% | 8 | 4% | 6 | 3% | 2 | 1% |
| | 175 | 100% | 175 | 100% | 176 | 100% | 179 | 100% | 178 | 100% | 178 | 100% | 178 | 100% | 186 | 100% |

Valida esta conclusión el hecho que ha aumentado también el porcentaje de instituciones que anualmente cumple con el 100% de los objetivos de gestión comprometidos en su PMG. Así, en 2001 el 50% de las instituciones que formularon PMG cumplieron el 100% de los objetivos de gestión comprometidos, mientras que en 2008 esta cifra fue de 59%, siendo la más alta de todo el período.

Cuadro 31
Instituciones que Cumplen el 100% de los Objetivos de Gestión Programa de Mejoramiento de la Gestión 2001 - 2008

| 100% de cumplimiento PMG | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Número de Instituciones | 86 | 100 | 85 | 86 | 108 | 77 | 86 | 112 |
| Porcentaje | 49% | 57% | 48% | 48% | 61% | 43% | 48% | 60% |
| Total Instituciones | 175 | 175 | 176 | 179 | 178 | 178 | 178 | 186 |

Actualmente está en proceso de evaluación el cumplimiento de los objetivos de gestión de los PMG 2009, resultados que debieran estar disponibles a más tardar el 10 de marzo, tal cual lo señala la Ley N° 19.553, de modo que puedan ser incorporados oportunamente para el pago de remuneraciones de marzo.

El PMG posee una cobertura de 186 instituciones públicas. Sin embargo, adicionalmente, existen 7 servicios que no estando afectos a dicha ley, pero teniendo otra regulación respecto de incentivos de remuneraciones institucionales, decidieron acogerse al PMG como mecanismo para comprometer objetivos de gestión a partir de 2001⁵⁸. En 2010, el 100% de las 193 instituciones compromete los sistemas de Planificación y Control de Gestión y de Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo. El 99% compromete los sistemas de Capacitación, Evaluación del Desempeño y Seguridad de la Información y el 98% el Sistema de Gobierno Electrónico-Tecnologías de la Información. El 87% compromete el SIAC y el resto de las instituciones compromete el Sistema de Acceso a la Información Pública. El 72% compromete el Sistema de Compras y Contrataciones, de lo que están eximidas las gobernaciones por su bajo nivel de compras y limitado desarrollo tecnológico. El 65% compromete el sistema Financiero-Contable, pues las Intendencias y Gobernaciones lo hacen a través del Servicio de Gobierno Interior del Ministerio de Interior. Por último, el 57% de las instituciones compromete el Sistema de Auditoría, de lo que están exceptuadas las gobernaciones, intendencias y Serviu, ya que dicha labor se realiza a nivel de las respectivas subsecretarías.

58. Estas instituciones son el Servicio Nacional de Aduanas, Ley N° 19.479; la Comisión Chilena de Energía Nuclear, D.S. N° 511; y la Central de Abastecimientos del S.N.S.S, Subsecretaría de Redes Asistenciales, Fondo Nacional de Salud (FONASA), Subsecretaría de Salud Pública e Instituto de Salud Pública, Ley N° 19.490.

Cuadro 32
Sistemas Comprometidos Programas Marco Básico PMG 2010 (n=193)

| Sistemas | Porcentaje de Servicios que Compromete Sistema | N° Servicios Excluidos |
|--|--|------------------------|
| Capacitación | 99% | 1 |
| Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | 100% | 0 |
| Evaluación de Desempeño | 99% | 1 |
| Sistema Integral de Atención e Información Ciudadana | 87% | 26 |
| Gobierno Electrónico - Tecnologías de la Información | 98% | 3 |
| Sistema de Acceso a la Información Pública | 13% | 168 |
| Sistema Seguridad de la Información | 99% | 1 |
| Planificación / Control de Gestión | 100% | 0 |
| Auditoría Interna | 57% | 83 |
| Gestión Territorial | 89% | 21 |
| Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público | 72% | 55 |
| Administración Financiero-Contable | 65% | 68 |
| Enfoque de Género | 89% | 22 |

De estos 193 servicios, 98 comprometen objetivos de gestión en el Programa Marco Avanzado, lo que significa que se encuentran en proceso de preparación para la certificación y/o certificación de los sistemas del PMG, tal cual lo indica el Cuadro 33 que muestra que 91 instituciones tienen certificado su sistema de Planificación y Control de Gestión, 84 su sistema de Capacitación, 79 su sistema de Auditoría, 78 su sistema de Evaluación de Desempeño, 77 sus sistemas de Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo y de Compras, y 69 su sistema Integral de Información y Atención Ciudadana.

Cuadro 33
Sistemas Comprometidos Programa Marco Avanzado por Etapa PMG 2010 (n=98)

| Sistemas | Etapa de | | | | Total |
|--|-------------|---------------|--------------------|--------------------|-------|
| | Preparación | Certificación | Mantención (año 1) | Mantención (año 2) | |
| Planificación / Control de Gestión | 7 | 10 | 5 | 76 | 98 |
| Capacitación | 5 | 10 | 9 | 65 | 89 |
| Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo | 10 | 15 | 27 | 35 | 87 |
| Evaluación del Desempeño | 8 | 11 | 22 | 45 | 86 |
| Auditoría Interna | 7 | 10 | 11 | 58 | 86 |
| Sistema Integral de Atención e Información Ciudadana | 7 | 10 | 26 | 33 | 76 |
| Sistema de Compras y Contrataciones Públicas | 7 | 10 | 32 | 35 | 84 |

De las 95 instituciones que restan por comprometer procesos de certificación de sus sistemas de gestión, a 87 no les corresponde por ser instituciones de menor tamaño o intendencias y gobernaciones, donde muchos de los sistemas del PMG son comprometidos con modificaciones debido al rol que juega el Gobierno Central en su implementación.

La implementación de los sistemas de gestión del PMG y su certificación ha permitido mostrar avances significativos. El sistema de capacitación ha posibilitado el desarrollo de planes anuales de capacitación consistentes con las prioridades y necesidades de las instituciones, los que se han basado en la capacitación por competencias transversales y específicas. Por su parte, la auditoría interna en los servicios se ha instalado y perfeccionado en base a las definiciones establecidas por el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno,

realizándose la identificación y análisis de riesgos relevantes, tanto para los procesos de negocios como para los de soporte. Es así como actualmente el 100% de las instituciones que formulan PMG elaboran el Plan Anual de Auditoría en base a su matriz de riesgos.

En cuanto a compras públicas, Chile ha transformado más de un millón de adquisiciones, realizadas antiguamente (año 2000 y anteriores) por los distintos organismos públicos con métodos "tradicionales", en oportunidades de negocio abiertas a cualquier empresa y al escrutinio de la ciudadanía, a través de internet. Este proceso se ha potenciado y agilizado a través de la aplicación del PMG. Por su parte, el sistema integral de información y atención ciudadana ha logrado implementar más de 2.000 Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) atendiendo a más de tres millones y medio de usuarios, situación que no existía en 2000.

En materia de Gobierno Electrónico existen 4 ámbitos de intervención en los cuales se han desarrollado proyectos que permiten implementar mejoras utilizando TIC⁵⁹, correspondientes a procesos de provisión de bienes y servicios que hacen posible el cumplimiento de los objetivos estratégicos, procesos de soporte que apoyan la gestión interna, canales tecnológicos disponibles para aumentar la transparencia y posibilitar la participación ciudadana y normativa técnica vigente que entrega disposiciones tendientes a estandarizar el desarrollo del Gobierno Electrónico en el país. Las mejoras que se han producido como consecuencia de la implementación de proyectos tecnológicos se han orientado principalmente a aumentar la cobertura de sitios web del Estado para facilitar el acceso de la ciudadanía, reducir los tiempos asociados a los procesos administrativos mediante su automatización, ampliar la cobertura de los sistemas informáticos, la realización de trámites en línea, gestionar y transparentar la asignación de fondos concursables, la construcción de sistemas que apoyan la gestión de proyectos, sistemas que apoyan la gestión territorial, entre otros.

La voluntad política de implementar el Enfoque de Género en el PMG de las instituciones públicas de un modo sistemático y gradual ha permitido que éstas consideren este enfoque en los procesos de provisión de bienes y servicios a la ciudadanía, mejorando la pertinencia del análisis de género con el apoyo de especialistas externos.

En cuanto al Sistema de Planificación y Control de Gestión del PMG, se han producido mejoras concretas en el nivel y calidad de información para la toma de decisiones. El sistema ha permitido sistemáticamente contar con mayor número de mediciones objetivas del desempeño de las instituciones, aumentando también el número de instituciones en condiciones de proporcionar dicha información, ha instalado procesos de planificación y de recolección de información en las instituciones y una cultura del control de gestión. Ha contribuido a perfeccionar la elaboración de metas y los procesos de sistematización de información. Esto se refleja en el mejoramiento de la calidad y pertinencia de los indicadores de desempeño y sus metas que son presentados en el proyecto de Ley de Presupuestos. Es así como en 2001 sólo fue posible evaluar el cumplimiento del 59% de las metas de los indicadores de desempeño, mientras que a partir de 2006 se ha evaluado el 100% de las metas, lo que demuestra la disponibilidad de sistema de información para la gestión (Cuadro 19).

59. Tecnologías de Información y Comunicación.

Por su parte, el proceso de certificación ISO 9001 de los sistemas de gestión del PMG ha contribuido con un creciente compromiso de la alta dirección en los temas de gestión institucional, contribuyendo a la pertinencia y relevancia del proceso; ha logrado el ordenamiento y estandarización de los procesos en la institución y el involucramiento de otros actores institucionales en el proceso de mejoramiento de gestión; ha desarrollado una tendencia a respaldar información por medios electrónicos; y ha permitido incorporar metodologías de mejoramiento continuo, al detectar desviaciones a los procesos y a la aplicación de mejoras mediante acciones correctivas⁶⁰.

Respecto de Programa Marco de la Calidad, en 2009 –su primer año de aplicación– 15 instituciones comprometieron las etapas iniciales de este programa. De éstas, 13 ingresaron de manera voluntaria, lo que demuestra el interés de los servicios públicos en profundizar los avances conseguidos a partir de la certificación ISO de sus sistemas de gestión, traspasando dichos avances hacia los procesos de provisión de los bienes y servicios que entregan a sus beneficiarios. En 2010 se han sumado 27 instituciones al Programa Marco de la Calidad, de las cuales 6 lo hicieron de forma voluntaria.

Respecto de otros resultados del PMG, en el marco de la evaluación de impacto realizada por el Banco Mundial, este organismo internacional realizó en 2007 una encuesta que muestra que 67% de los encuestados considera que el programa ha contribuido a la producción de información relevante para la toma de decisiones, mientras 41% considera que el PMG contribuye a la toma de decisiones. Adicionalmente, la encuesta muestra que los principales actores del PMG consideran que el efecto del desarrollo de los sistemas del programa sobre la calidad de la gestión ha sido positivo. El 80% de los encuestados estima que la incorporación de cada uno de los sistemas en el PMG ha contribuido a dar impulso y mayor relevancia a las áreas de gestión relacionadas con estos sistemas. Particularmente se destaca un elevado consenso (77%) en que el PMG ha permitido que el trabajo se vuelva más ordenado y normalizado.

5.2.4. Fondo de Modernización de la Gestión Pública

Tal como se describió en la sección anterior, el Fondo de Modernización de la Gestión Pública (FMGP) se creó en la Ley de Presupuestos 2008 y en la primera versión se recibieron 66 postulaciones y se adjudicaron recursos a 17 de ellas—siete presentadas por servicios públicos y 10 por externos al Ejecutivo—, de las cuales cinco comenzaron a implementarse con recursos asignados en 2009.

Entre éstas destacan el sitio web creado por el Servicio Nacional de Pesca para la venta de Licencias de Pesca Deportiva, que permite obtener este permiso sin tener que desplazarse a un lugar físico (www.pescarecreativa.sernapesca.cl), y la “Inspección del Trabajo en Línea”, desarrollada por la Dirección del Trabajo para permitir a los empleadores realizar un importante número de trámites (constancias laborales, autodiagnóstico de cumplimiento laboral, carta electrónica de aviso de despidos, entre otros) en forma rápida a través del sitio web www.dt.gob.cl (Cuadro 18).

60. Fuente: Resultados “Taller Implementadores del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y las Normas ISO 9001:2000” realizado el 23 de agosto de 2007 y Resultados “Taller de los 22 Servicios Certificados ISO 9001:2000”, realizado el 30 de agosto de 2007.

En el concurso 2009 del FMGP se recibieron 75 propuestas y se adjudicaron 18, 13 presentadas por servicios públicos y 5 por externos al Ejecutivo. La Ley de Presupuestos 2010 incorporó recursos para la implementación de cinco de estas propuestas, que en total involucran recursos por \$1.172,9 millones que plantean soluciones concretas e innovadoras con alto impacto en los usuarios y/o beneficiarios, tanto a nivel nacional como regional (Cuadro 17).

Es así como la propuesta elaborada por la Universidad de Concepción, que será implementada por el Ministerio de Salud, permitirá mejorar la gestión de recursos hospitalarios y de las interconsultas (especialidad, intervenciones quirúrgicas y procedimientos), de modo de elevar el estándar de atención y reducir los tiempos reales de espera de pacientes en el Hospital G. Grant B. de Concepción.

La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo automatizará un conjunto de trámites e integrará los sistemas de operación del Ministerio de Vivienda. De esta forma busca mejorar la calidad del servicio entregado por los Serviu y Seremi a los ciudadanos, reduciendo la variabilidad de los tiempos de respuesta de los distintos trámites entre regiones, e incorporando mecanismos de retroalimentación que permitan al usuario conocer el estado de avance de éstos.

La Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO) desarrollará la construcción de un modelo de inteligencia artificial para la fiscalización del gasto por Subsidio de Incapacidad Laboral (SIL), en las Cajas de Compensación de Asignación Familiar (CCAF). Su objetivo es mejorar la efectividad de la revisión, autorización y fiscalización que realiza la SUSESO a los pagos del Subsidio de Incapacidad Laboral a beneficiarios de FONASA, garantizando el correcto cálculo y pago de este beneficio.

El Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA) implementará un sistema de control de la bioseguridad para monitorear en línea factores de riesgo en la propagación de enfermedades en la actividad salmonera, lo que le permitirá aumentar la eficiencia y eficacia de la fiscalización de los centros de cultivos para mitigar y/o evitar riesgos sanitarios o ambientales en la producción salmonera.

La Dirección General de Obras Públicas (DGOP) instalará sistema de administración de carpetas digitales, que permitirá reducir el tiempo en la entrega de información respecto de los consultores y contratistas que participan de las licitaciones que realiza el Ministerio de Obras Públicas.

A través de las 10 propuestas que surgen a partir del FMGP 2008 y 2009 y que están siendo implementadas en distintos servicios públicos, este Fondo ha contribuido al cumplimiento de su objetivo, el mejoramiento de la gestión pública y la entrega de servicios de calidad a la ciudadanía.

Lecciones Aprendidas y Desafíos del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central

Los 12 años de ejecución de la evaluación de programas públicos, de los PMG, de los indicadores de desempeño y del Balance de Gestión Integral permiten obtener una serie aprendizajes, los que se complementan con la mirada de la experiencia de los países de la OCDE en la aplicación de sistema de evaluación y control de gestión, orientando el Presupuesto hacia resultados.

En este sentido, es de particular relevancia que la implementación de los sistemas de evaluación y control de gestión esté institucionalmente cerca del proceso presupuestario, no sólo debido a sus efectos positivos sobre el trabajo de formulación y ejecución del Presupuesto, sino también porque la percepción de que los resultados de las evaluaciones y del cumplimiento de las metas de los indicadores podrían tener un efecto en la asignación de los recursos, refuerza el compromiso de las instituciones evaluadas e incrementa la probabilidad de que las recomendaciones surgidas de dicho proceso sean efectivamente implementadas.

En relación a la evaluación de programas e instituciones se considera importante que existan distintas metodologías de evaluación, que se complementen entre ellas y permitan responder adecuadamente a las necesidades de información de las autoridades del Ministerio de Hacienda, SEGPRES y MIDEPLAN y del Congreso Nacional. En este sentido, las evaluaciones realizadas en la línea EPG, entregan información oportuna al ciclo presupuestario, permitiendo la incorporación de sus resultados en la formulación del presupuesto correspondiente. Adicionalmente, las evaluaciones de impacto, siendo más costosas y técnicamente más complejas que las evaluaciones EPG, aportan importante información relativa a resultados finales sobre la población beneficiaria, lo que contribuye a un mejor diseño de programas y políticas públicas.

A través de las evaluaciones realizadas ha quedado en evidencia la necesidad de mejorar los sistemas de información de los programas e instituciones, de modo de entregar en forma oportuna y confiable la información necesaria para evaluar sus resultados. En este sentido, es de especial importancia contar con registros de datos básicos de beneficiarios y postulantes, caracterización de la población beneficiaria, situación de los beneficiarios antes de participar en el programa o línea base, etc. En este sentido la presentación de programas al Presupuesto ha permitido realizar revisiones ex antes de ciertos elementos del diseño de los programas, especialmente en lo relacionado con una clara definición del problema que se pretende resolver, de la población objetivo que se pretende alcanzar, los resultados e impactos que se quieren lograr sobre ésta y la situación inicial de la población objetivo respecto de estos resultados (línea base). La creación de la Evaluación de Programas Nuevos (EPN) permitirá no sólo comenzar a realizar las primeras evaluaciones experimentales, sino que reforzar la implementación de líneas de base de los programas y de sistema de seguimiento y monitoreo, haciendo sinergia con la presentación de programas al Presupuesto (revisión de Formulario E) y la asistencia técnica.

Todos los programas evaluados a través de la línea EPG y los presentados al Presupuesto a través del Formulario E que han recibido financiamiento se encuentran actualmente en una base de datos de programas aprobados, lo que constituye una importante fuente de información para la toma de decisiones.

Como es sabido, el resultado de las políticas públicas por lo general depende de la acción de varios programas, lo que ha puesto en evidencia la necesidad de avanzar hacia metodologías de evaluación más integrales, que permitan captar el efecto conjunto de varios programas o instituciones sobre un determinado resultado de política. Es por esto que la Dirección de Presupuestos comenzó con la evaluación en forma conjunta el impacto de los programas que apuntan a un mismo objetivo como es el caso de la evaluación de los programas de becas de postgrado, programas de microemprendimiento, la evaluación próximamente a finalizar de los programas de perfeccionamiento docente y la evaluación del Protocolo 2010 de todos los programas de TIC en establecimientos educacionales.

También se ha avanzado en la evaluación de varias instituciones a través de una única Evaluación Comprehensiva del Gasto (ECG), de modo de responder a aspectos de institucionalidad y cumplimiento de objetivos de servicios que integran un mismo sector, como es el caso de la evaluación a las instituciones del sector parvularia o del sector pesca.

Sin perjuicio de los avances logrados en la implementación de instrumentos de seguimiento y de las evaluaciones, persisten desafíos como la creación de un Banco Integrado de Programas, que estén debidamente validados a través de una revisión ex-ante de su diseño y que permita que las autoridades políticas cuenten con una diversidad de programas para implementar distintas prioridades, asegurando que dichos programas contribuirán adecuadamente a la solución del problema que plantean resolver. La base de datos de programas que ha construido la Dirección de Presupuestos es un buen comienzo.

Otro aspecto que debería ser incorporado como una función a la División de Control de Gestión de la DIPRES –considerando su gran expertise en distintas metodologías de evaluación de impacto– es la revisión y aprobación de todos los términos de referencia (TTR) de las evaluaciones de impacto que encargan directamente los distintos ministerios y servicios públicos, con el objetivo de mejorar la calidad de este tipo de evaluaciones y asegurar su uso en la toma de decisiones. A través del seguimiento de compromisos de los programas evaluados, el Departamento de Evaluación de DIPRES ha constatado que la calidad de las evaluaciones de impacto que encargan los ministerios poseen distintas falencias que pudiesen ser subsanadas con la aprobación de los TTR.

Por su parte, la instalación del sistema de planificación y control de gestión del PMG al interior de las instituciones públicas requiere de un constante apoyo tanto de los niveles directivos de estas instituciones como de las instituciones rectoras en materia de presupuesto público y programación gubernamental. Esto de modo de que este sistema refleje adecuadamente las prioridades de gobierno, y que sus indicadores entreguen información relevante respecto del cumplimiento de los resultados relacionados a estas prioridades. Asimismo, es fundamental contar con un seguimiento del cumplimiento de los compromisos y metas establecidas en los indicadores, considerando un análisis de las causas que afectan este cumplimiento y las medidas que se adoptan para mejorarlas. La incorporación de la certificación ISO de los sistemas de gestión, a través del Programa Marco Avanzado, y posteriormente la certificación ISO de los procesos de provisión de bienes y servicios, a través del Programa Marco de la

Calidad, han contribuido al involucramiento de los jefes de servicios y niveles directivos de las instituciones en la implementación del Sistema de Planificación y Control de Gestión y en el resto de los sistemas del PMG.

Sin perjuicio de lo anterior, es necesario seguir avanzando en la calidad y pertinencia de los indicadores de desempeño y metas que acompañan la formulación del Presupuesto de cada año. Para ello se requiere fortalecer la relación entre los indicadores y las clasificaciones presupuestarias, de modo que sea posible establecer con mayor claridad la relación entre asignaciones financieras y niveles de producción. Este fortalecimiento debería realizarse a partir de los avances que en esta materia se están desarrollando en el marco del Proyecto de Administración del Gasto Público, SIGFE II.

La implementación de mecanismos de incentivo de remuneraciones institucional ligados al cumplimiento de objetivos de gestión invita a mover la inercia de los servicios públicos en pos de un objetivo común, por el efecto cierto de una posible pérdida del bono. Los distintos tipos de incentivo remuneracional existentes —institucional y colectivo— permiten reforzar la necesidad de un trabajo cooperativo a nivel de la organización, y enfatizar la motivación entre pares. Estos instrumentos se complementan, permitiendo fijar el foco de la institución en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Todo ello ha contribuido a que otros organismos del Estado se incorporen a este tipo de mecanismos como las superintendencias, el Poder Judicial y el Ministerio Público⁶¹. Por tanto, Chile, al igual que en los países de la OCDE, ha avanzado en la implementación de mecanismos de incentivo colectivo respecto de incentivos individuales para sus funcionarios públicos⁶².

Persiste el desafío de avanzar en otro tipo de mecanismos que premien la gestión de los servicios públicos, como puede ser otorgar a las instituciones con máximo cumplimiento de su PMG acceso mayores grados de flexibilidad en la administración de sus recursos, eliminando ciertas restricciones presupuestarias. Este es uno de los requisitos que permitirá continuar avanzado en la calidad de la gestión.

Otro de los desafíos consiste en integrar los instrumentos de evaluación y control de gestión, en especial el cumplimiento de los objetivos de gestión establecidos en los PMG y los indicadores de los convenios de desempeño colectivo, con otros mecanismos de gestión e incentivos como son los convenios que establecen los jefes de Servicios en el Sistema de Alta Dirección Pública⁶³.

61. La Ley N° 20.212, promulgada el 27 de agosto de 2007, establece metas de eficiencia institucional para 16 servicios públicos, entre los que se cuentan las superintendencias y las subsecretarías del Ministerio de Defensa. En el caso del Poder Judicial lo hace la Ley N° 20.224, del 13 de octubre de 2007; y para el Ministerio Público lo establece la Ley N° 20.240 del 16 de enero de 2008.

62. Fuente: Performance-Related Pay Policies for Government Employees. Main Trends in OECD Member Countries, 2004.

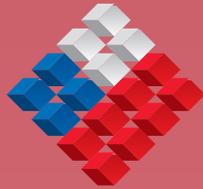
63. Para los altos directivos públicos es factible y recomendable establecer convenios de desempeño basados en incentivos de remuneraciones de tipo individual. En este caso es importante velar por la consistencia de los objetivos y resultados esperados por el desempeño del directivo y los objetivos y resultados esperados a nivel institucional, los cuales son parte de los mecanismos de incentivo institucional (PMG u otro) y colectivo.

Adicionalmente, se requiere continuar avanzando en el uso de TIC en la implementación de los sistemas de gestión al interior de los servicios públicos, lo que permitirá mejorar la transparencia y uso de la información generada. Asimismo, se requiere avanzar en los proyectos denominados transversales, los cuales tienen características particulares debido a que involucran a más de una institución. Este tipo de proyectos permitirá la interoperabilidad de los sistemas de información de las instituciones públicas, facilitando aún más la entrega de los servicios a la ciudadanía y los tiempos de respuesta.

Por último, respecto del recientemente creado incentivo por calidad de servicio del Registro Civil e Identificación, es importante hacer seguimiento a los resultados de esta experiencia piloto de ligar la entrega de incentivos monetarios a los funcionarios en relación a la calidad del servicio que otorgan, ya que ella puede dar luces a futuros perfeccionamientos a los incentivos vigentes. Esto, sin perder de vista los importantes avances que en materia de mejoramiento de la gestión y la modernización del Estado se han logrado con la aplicación de otros incentivos institucionales, como es el caso del Programa de Mejoramiento de la Gestión. De hecho, incentivos basados en la calidad de servicio deberían apoyarse en la información generada por los sistemas de gestión implementados a través del PMG, como lo son el Sistema de Planificación y Control de Gestión y el Sistema Integral de Información y Atención Ciudadana (SIAC).

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2009. “Efectividad en el Desarrollo y Gestión Presupuestaria por Resultados”. Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política. Junio 2009.
- Dirección de Presupuestos. 2009. “Sistema de Evaluación y Control de Gestión- Presupuesto por Resultados”. Capítulo V. Informe de Finanzas Públicas. Proyecto del Ley de Presupuestos del Sector Público para el Año 2010. Octubre 2009.
- Dirección de Presupuestos. 2009. “Eficiencia en el Uso de Recursos y Presupuesto por Resultados”. Capítulos II.7. y IV.1. Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2008 y Actualización de Proyecciones para 2009. Junio 2009.
- Guzmán, M. 2005. “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. La Experiencia Chilena”. División de Control de Gestión. Dirección de Presupuestos. Septiembre, 2005.
- Last, Duncan y Robinson, Mark. 2009. “A Basic Model of Performance-Based Budgeting”. Technical Notes and Manual. International Monetary Fund. Fiscal Affairs Department, September 2009.
- Ministerio de Hacienda. 2007. “Calidad del Gasto Público”. Capítulo V. Estado de la Hacienda Pública 2007.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2005. “Modernizing Government: The Way Forward”, OCDE Publishing, Paris, 2005.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2007. “Performance Budgeting in OCDE Countries”, Junio 2007.
- Robinson, M. (ed.). 2007. “Performance Budgeting: Linking Funding and Results”. Palgrave Macmillan. Septiembre, 2007.
- Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, y., Shepherd, G., Del Villar, A., Zaltsman, A., y Krause, P. 2005. “Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público”. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Washington, D.C. Diciembre 2005.
- Secretaria de Hacienda y Crédito Público de México, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Organización Económica y Desarrollo Económico (OCDE), Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). 2008. “Presupuesto Basado en Resultados”. Conferencia Internacional. Ciudad de México, México. Junio 9-10 de 2008.
- Schick, A. 2007. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?, OCDE, January, 2007.



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS