



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Centro de Políticas Públicas UC

Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones?

JUAN PABLO MARTÍNEZ GUZMÁN

Universidad de Maryland College Park, Estados Unidos.



TEMAS DE LA AGENDA PÚBLICA

Año 12 / N° 97 / julio 2017

ISSN 0718-9745

Información de desempeño en los ministerios chilenos: ¿se usa para la toma de decisiones?¹

JUAN PABLO MARTÍNEZ GUZMÁN

Universidad de Maryland College Park, Estados Unidos.

Introducción

En los últimos 30 años más de ochenta países alrededor del mundo han tomado medidas para implementar reformas de Presupuesto por Resultados². Estas reformas buscan mejorar la eficiencia y efectividad del sector público a través de dos objetivos: generar información que permita medir el desempeño de los programas e instituciones y conseguir incorporar dicha información en la toma de decisiones. La experiencia internacional sugiere que el segundo objetivo es el más difícil de conseguir.

El gobierno chileno tiene una larga trayectoria de reformas relacionadas a Presupuesto por Resultados. La Tabla 1 presenta 24 reformas que datan desde el gobierno de

Aylwin hasta el año 2016. Si bien no todas ellas perduraron en el tiempo, algunas cumplieron roles transitorios y otras se transformaron en pilares del sistema de gestión del gobierno chileno³. Entre estas reformas destacan: (1) las evaluaciones ex ante de proyectos de inversión, (2) las múltiples líneas de evaluaciones ex post de programas e instituciones públicas, (3) el sistema de remuneración variable denominado Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), y (4) el sistema de indicadores de desempeño. Esas cuatro reformas tienen alrededor de dos décadas de vigencia y son los principales estándares del sistema chileno de Presupuesto por Resultados.

Tabla 1. **Cronología de reformas chilenas relacionadas a Presupuesto por Resultados**

Presidente	Año	Reforma
Aylwin	1990	Sistema de Metas Ministeriales (SMM).
	1993	Plan Piloto de Modernización en la Gestión de los Servicios Públicos que introduce los indicadores de desempeño.
Frei	1994	Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública.
	1996	Protocolo de Acuerdo entre el Congreso y el Ejecutivo que introduce las Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), el Balance de Gestión Integral (BGI); y expande los indicadores de desempeño.
	1997	Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública.
Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG).		

1 Este documento se basa en algunas secciones de la tesis doctoral de su autor titulada "Performance Budgeting and the Use of Performance Information at the Line Ministry Level: The Case of Chile". La tesis fue presentada y aceptada el 17 de mayo de 2017 en la Universidad de Maryland – College Park en Estados Unidos, donde actualmente es profesor asociado postdoctoral. Para el desarrollo de su tesis de doctorado contó con la colaboración del Centro de Políticas Públicas UC.

2 Los términos resultados y desempeño se utilizan indistintamente en este documento.

3 Por motivos de espacio en este documento no se analizan estas reformas de manera individual. Para mayor información sobre reformas específicas revisar (Guzmán, 2005; Arenas de Mesa & Berner Herrera, 2010; Guzmán, Irrarzával, & de los Ríos, 2014; Rojas, et al., 2005).

Presidente	Año	Reforma
Lagos	2000	Definiciones estratégicas.
		Los indicadores de desempeño se reintroducen en los documentos presupuestarios y el PMG se reformula hacia sistemas de gestión.
	2001	Evaluación de Impacto (EI).
		Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales – Fondo Concursable.
	2002	Evaluación del Gasto Institucional (EGI).
	2003	Requerimiento legal de llevar a cabo evaluaciones.
		Convenio de Desempeño Colectivo (CDC).
		Sistema de Alta Dirección Pública (ADP).
2005	Introducción de normas ISO al PMG.	
Bachelet	2007	Metas de Eficiencia Institucional (MEI).
	2008	Fondo de Modernización de la Gestión Pública.
	2009	Evaluación de Programas Nuevos (EPN).
Piñera	2011	Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el cual incluye la coordinación y el monitoreo de programas sociales a través del Banco Integrado de Programas Sociales.
		Unidad Presidencial de Gestión de Cumplimiento “Delivery Unit”.
		Chile Gestiona.
Bachelet	2016	Reformulación del PMG hacia indicadores de desempeño.
		Reformas al sistema ADP.
		Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA).

El sistema chileno de Presupuesto por Resultados ha sido alabado en múltiples estudios publicados por organismos multilaterales. Por ejemplo, dos estudios comparativos realizados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ubican a Chile como el país con el sistema de Presupuesto por Resultados más desarrollado de la región (García López & García Moreno, 2010; Makón & Varea, 2015). La situación comparativa del gobierno chileno no sólo es positiva a nivel regional, sino a nivel mundial, ya que el sistema chileno de Presupuesto por Resultados también se sitúa entre los más desarrollados de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OECD, 2013).

Estudios anteriores sugieren que el gobierno chileno ha sido particularmente exitoso en relación al primer objetivo de los sistemas de Presupuesto por Resultados: generar información de desempeño. Muestra clara de dicho éxito son la expansión de la cobertura de los indicadores de desempeño (de 72 instituciones en el año 2001 a

158 en el año 2015) y la realización de aproximadamente 500 evaluaciones ex post en los últimos 20 años. Cabe indicar que estas expansiones van acompañadas de apreciaciones positivas de la calidad de los sistemas. Por ejemplo, un reporte publicado por la OCDE argumenta que el sistema de evaluaciones ex post en Chile es “bastante excepcional basado en los estándares internacionales contemporáneos”⁴ (Hawkesworth, Huerta Melchor & Robinson, 2013, p. 152).

Algunos estudios sugieren que el gobierno chileno también ha sido exitoso en conseguir que la información de desempeño sea utilizada en la toma de decisiones. Por ejemplo, varios estudios presentan evidencia de que la información de desempeño es utilizada al interior de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) durante la elaboración del presupuesto (Blöndal & Curristine, 2004; Guzmán, 2005; Zaltsman, 2008; Rojas et al., 2005; Guzmán, Irrarrazaval & de los Ríos, 2014). Sin embargo, esos estudios tienen al menos dos limitaciones. Primero,

4 Traducción propia.

se basan en evidencia de más de diez años atrás, mientras que “al día de hoy la percepción es que la información de desempeño no está teniendo impacto suficiente”⁵ (Hawkesworth, Huerta Melchor & Robinson, 2013, p. 153). Segundo, los estudios anteriores presentan evidencia muy limitada del uso de información de desempeño fuera de la DIPRES. El estudio que se presenta a continuación se enfoca en esta última limitación al presentar evidencia respecto a los procesos de toma de decisiones dentro de los ministerios sectoriales⁶.

Metodología

El marco de investigación utilizado en este estudio está compuesto por 25 variables distribuidas en tres grupos (Tabla 2). Las variables incluidas en el marco provienen de un meta análisis de estudios que examinan el uso de información de desempeño en países donde se ha implementado una reforma presupuestaria de desempeño a nivel de todo el gobierno⁷. Este marco de investigación fue utilizado como la base para determinar el tipo de información a levantar, particularmente mediante el diseño de los cuestionarios para las entrevistas. Además, tal como se explica a continuación, la selección de casos estuvo basada en variables incluidas en el marco de investigación.

Tabla 2. **Marco de investigación**

I. ENTORNO EXTERNO Y POLÍTICO
I.1. Presión ciudadana por reformas basadas en el desempeño
I.2. Factores económicos (por ejemplo, recesión económica, recortes presupuestarios)
I.3. Existencia de liderazgo para reformas basadas en el desempeño
I.4. Apoyo político general a las reformas basadas en el desempeño
I.5. Apoyo legislativo para reformas basadas en el desempeño
I.6. Momento adecuado para la reforma (por ejemplo, demasiadas reformas, reformas complementarias)
I.7. Involucramiento de los <i>stakeholders</i> (por ejemplo, ministerio de planificación, ministerio de finanzas)

II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA
II.1. Disponibilidad de información de desempeño de sistemas centralizados
II.2. Características de los procesos presupuestarios (por ejemplo, plazos, asignaciones, nivel de agregación)
II.3. Características de los sistemas y procesos basados en el desempeño (por ejemplo, complejidad, objetivos, estructura)
II.4. Marco legal de las reformas basadas en el desempeño
II.5. Calidad de la información de desempeño de los sistemas centralizados
II.6. Enfoque <i>top-down</i> o <i>bottom-up</i> para la presupuestación por desempeño
III. CARACTERÍSTICAS ORGANIZACIONALES
III.1. Disponibilidad de información de desempeño de los sistemas internos
III.2. Capacidad de los sistemas informáticos para recopilar, almacenar y acceder a la información sobre el desempeño
III.3. Vínculos entre la planificación y la presupuestación
III.4. Apoyo administrativo para las reformas basadas en el desempeño
III.5. Factores organizacionales (por ejemplo, tamaño, reorganización, tipos de bienes y servicios proporcionados)
III.6. Calidad de la información de desempeño de los sistemas internos
III.7. Recursos económicos para reformas basadas en el desempeño
III.8. Interés del personal en las reformas basadas en el desempeño
III.9. Capacidad del personal para los procesos basados en el desempeño
III.10. Capacidad de planificación estratégica
III.11. Estructura de los procesos de monitoreo del desempeño (por ejemplo, frecuencia de las reuniones de monitoreo, tipo de información analizada en las reuniones)
III.12. Tiempo requerido para completar los procesos relacionados con reformas basadas en el desempeño

5 Traducción propia.

6 Los ministerios sectoriales son los que tienen el rol de proveer bienes y servicios a la ciudadanía. Estos se diferencian de los ministerios políticos o coordinadores. Los ministerios de salud, educación, u obras públicas son ejemplos comunes del primer grupo, mientras que ministerios de hacienda o planificación son ejemplos del segundo grupo.

7 El meta análisis es parte de la tesis doctoral en la cual está basado este estudio.

El presente es un estudio de caso en profundidad basado en ocho unidades de análisis que consisten en ocho programas distribuidos en cuatro ministerios sectoriales. La selección de los programas y ministerios sectoriales se realizó en base a dos de las pocas variables sobre las cuales había información disponible antes de iniciar el estudio. La primera es el tamaño de la organización (Tabla 2, variable III.5), para la cual se espera que mientras mayor sea el tamaño, mayor será la dificultad de implementar reformas de gestión. El tamaño de la organización fue medido mediante el monto asignado a cada ministerio sectorial en la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016. En base a esa información se utilizaron métodos de agrupamiento de *cluster* de *k-means* para dividir a los ministerios sectoriales en cuatro grupos: muy grandes, grandes, pequeños y muy pequeños. Se escogió un ministerio de cada grupo, los cuales son (en orden de mayor a menor tamaño): Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Obras Públicas (MOP), Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Ministerio de Energía (ME).

La segunda variable utilizada para seleccionar los casos es la disponibilidad de información de desempeño proveniente de sistemas centralizados (Tabla 2, variable II.1), donde se espera que áreas con mayor información disponible sean más propensas a tomar decisiones en base a desempeño. Esta variable se midió a través de uno de los principales sistemas centralizados en Chile: las evaluaciones *ex post*. En base a esta variable se escogieron dos programas en cada ministerio, uno que haya sido evaluado recientemente y uno que no. Para maximizar la comparabilidad intra-ministerial, en cada ministerio se escogieron dos programas que sean parte del mismo servicio público. Los cuatro servicios públicos son: Subsecretaría de Redes Asistenciales, Dirección de Obras Hidráulicas, Subsecretaría de Servicios Sociales, y Subsecretaría de Energía.

La principal fuente de información de este estudio son 51 entrevistas a profundidad⁸. La mayor parte de las entrevistas corresponden a funcionarios actuales de ministerios sectoriales. Para mantener homogeneidad, en cada

ministerio se entrevistó a funcionarios con cargos similares, los cuales incluyeron jefes de programa, jefes de división o departamento al que pertenecen los programas y funcionarios de los departamentos de gestión o planificación y presupuesto de cada servicio público. Las entrevistas restantes corresponden a académicos, miembros de la sociedad civil y funcionarios antiguos y actuales del Ministerio de Hacienda (MH), del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres) y de la Dirección Nacional de Servicio Civil. Todos los cuestionarios se basaron en el marco de investigación presentado en la Tabla 2 y a todos los entrevistados se les garantizó anonimato. La información recolectada a través de las entrevistas en profundidad se completó con registros de archivo (por ejemplo, actas de reuniones, informes administrativos, estudios y evaluaciones formales y artículos que aparecen en los medios de comunicación) y documentación general (por ejemplo, archivos de uso público tales como censos y otros datos estadísticos, registros de servicios, registros organizacionales y presupuestos).

La información recolectada se tabuló y organizó a través del software de análisis cualitativo llamado NVivo, y se analizó mediante la metodología de *process-tracing*⁹. Esta metodología se utiliza para descubrir “los estímulos a los que responden los actores; los procesos de toma de decisiones que son influenciadas por esos estímulos; el efecto de diversos arreglos institucionales en la atención, el procesamiento y el comportamiento; y el efecto de otras variables de interés en la atención, el procesamiento y el comportamiento” (George & McKeown, 1985, p. 35). Las principales herramientas de *process-tracing* incluyen (a) analizar procesos en profundidad en base a las variables de un marco de investigación predefinido, (b) contemplar el impacto en cadena de procesos de tomas de decisión, y (c) contrastar explicaciones alternativas o rivales de los mecanismos causales que influyeron en el comportamiento y en la toma de decisiones a través de análisis probabilísticos. En los casos en que sea posible, esta última herramienta debe incluir un análisis de la evidencia para determinar si es necesaria o suficiente para explicar un mecanismo causal.

8 En la sección de resultados se cita a los entrevistados mediante una abreviación de su institución (por ejemplo, MS para Ministerio de Salud, ME para Ministerio de Energía y OI para otros entrevistados), seguido de un número identificatorio. En el Anexo de este documento se detalla el listado de entrevistas. En dos casos, dos funcionarios fueron entrevistados juntos, por lo que son referenciados como una sola entrevista. Estas abreviaciones se usan también a lo largo del artículo para identificar las distintas fuentes.

9 Para más información sobre *process-tracing* ver (George & Bennett, 2005; George & McKeown, 1985; Collier, 2011; Bennett, 2008; Collier, Brady & Seawright, 2010; Mahoney, 2010).

Antes de presentar los resultados enumeramos algunos factores a tener en cuenta acerca de este estudio. Primero, no se pretende medir el impacto de la información de desempeño (por ejemplo, montos de cambios presupuestarios vinculados a desempeño), sino determinar si la información de desempeño tiene alguna influencia en los procesos de toma de decisiones (por ejemplo, si es uno de varios tipos de información utilizados para determinar presupuestos, hacer cambios a programas, entre otros). Segundo, este estudio no constituye una evaluación del cumplimiento de los objetivos de ninguno de los componentes individuales del sistema chileno de presupuesto por resultados, sino un análisis de la relevancia de la información producida por cada sistema para la toma de decisiones dentro de los ministerios sectoriales. Tercero, los presentes resultados están basados en el punto de vista de los funcionarios de los ministerios sectoriales y sólo marginalmente en el de los funcionarios de otras instituciones como DIPRES. Por lo tanto, se sugiere ser cauteloso al comparar los resultados con los de estudios que se basan exclusivamente en el punto de vista de DIPRES.

Resultados

En esta sección analizamos el uso de información de desempeño para la toma de decisiones dentro de los ministerios sectoriales¹⁰. La sección está dividida en cinco subsecciones basadas en el ciclo presupuestario (formulación, negociación, aprobación, ejecución y evaluación) y una última subsección que presenta más detalles sobre el uso de la información proveniente de los principales componentes del sistema central de Presupuesto por Resultados.

1. Formulación del presupuesto dentro de los ministerios sectoriales

El proceso de formulación presupuestaria del año X, dentro de los ministerios sectoriales, comienza en el mes de mayo del año X-1 con la elaboración de borradores presupuestarios¹¹. Estos borradores son preparados de manera descentralizada por los jefes de programa basados en dos tipos de información: costos por beneficiario y cobertura (expresada como número de beneficiarios).

En todos los casos analizados en este estudio la información de costos es levantada de manera ad-hoc en base a revisiones informales de los precios de algunos insumos (ME1, 2016; ME2, 2016; MOP5, 2016; MS3, 2016; MS4, 2016; SSS6, 2016). Pese a esto, ningún entrevistado sugirió que los procesos de levantamiento de información de costos necesiten ser mejorados.

La decisión más importante que los jefes de programa deben tomar en esta instancia es si solicitarán un presupuesto de expansión o uno de continuidad. Los presupuestos de continuidad se refieren a los casos en que los programas mantendrán constante tanto el número de beneficiarios como los servicios entregados a cada beneficiario. Siguiendo esa lógica, un aumento presupuestario moderado que se deba en su totalidad a un incremento en el costo de algún insumo, mientras el número de beneficiarios y el nivel de servicios se mantienen constantes, es aún considerado un presupuesto de continuidad. Por el contrario, un presupuesto es calificado de expansión cuando el jefe de programa propone aumentar la cobertura o expandir los servicios que se entregan a cada beneficiario. La razón por la que esta decisión es importante es porque los presupuestos de expansión recibirán luego mayor escrutinio dentro del ministerio y durante las negociaciones con la DIPRES. El mayor escrutinio se traduce en mayores requerimientos de información: los jefes de programa que pidan expansión, a diferencia de los que solicitan continuidad, saben que deben tener disponible suficiente información de desempeño para justificar su pedido.

La mayor carga de trabajo para las oficinas de presupuesto de cada servicio público se da a partir del mes de julio, cuando DIPRES les envía los marcos presupuestarios. Estos documentos, que no están disponibles públicamente, dictaminan los topes presupuestarios para cada ministerio y servicio público. Funcionarios de la DIPRES entrevistados para este estudio confirmaron que la elaboración de los marcos presupuestarios no considera información de desempeño, sino que se basa en las prioridades políticas y los compromisos del Ejecutivo, y en los objetivos macroeconómicos vinculados a la Ley de Responsabilidad Fiscal (MH1, 2016; MH2, 2016).

10 Por motivos de espacio no se incluye el análisis de la influencia de los factores políticos y externos en la implementación y en el funcionamiento de las reformas de Presupuesto por Resultados.

11 Este proceso tiende a ser bastante informal y algunos jefes de programa pueden iniciarlo con más anticipación.

Los marcos presupuestarios son siempre menores a la suma de lo solicitado por los jefes de programa, así que durante el mes de julio las oficinas de presupuesto de cada servicio público tienen la obligación de ajustar sus peticiones a los límites impuestos por DIPRES. Este ajuste normalmente se lleva a cabo en dos etapas. La primera consiste en cortes generales y en negar algunos pedidos de expansión. En varios ministerios los entrevistados confirmaron que esta primera ronda de cortes se basa en el programa de gobierno presidencial y en las prioridades políticas de las máximas autoridades del servicio público (MOP1, 2016; MOP7, 2016; MS2, 2016; SSS2, 2016). La segunda etapa involucra únicamente a los programas que solicitaron expansión y que pasaron el filtro político. La principal pregunta que intentan responder al analizar los casos para expansión es: ¿podemos defender esta petición de expansión cuando negociemos con DIPRES? Para responder esto se considera el mismo tipo de información que estiman que solicitarán los analistas presupuestarios de DIPRES: cobertura, ejecución financiera¹² e indicadores de desempeño específicos del programa. Algunos ejemplos de los indicadores de desempeño específicos son indicadores de salubridad como índices de malnutrición, encuestas de satisfacción de los beneficiarios, evidencia de mejoras en las condiciones de vida de los beneficiarios y porcentaje de los beneficiarios que pertenecen a grupos vulnerables o minoritarios (MOP3, 2016; MOP6, 2016; MS3, 2016; MS4, 2016; SSS4, 2016; SSS5, 2016).

Hay algunos aspectos importantes a destacar sobre la información de desempeño descrita en el párrafo anterior. Primero, los únicos indicadores que son comunes para todos los ministerios son los índices de cobertura y de ejecución financiera. En la siguiente sección se explica que esos son los dos indicadores de mayor importancia para los analistas presupuestarios de DIPRES, lo cual lleva a que los servicios públicos también les den importancia. Segundo, a excepción de información proveniente de algunas evaluaciones ex post¹³, la información de desempeño utilizada para formular el presupuesto proviene de los sistemas internos de los ministerios y no de

los sistemas centrales de la DIPRES. Tercero, algunos jefes de programa dijeron que utilizan los resultados de las evaluaciones ex ante del MDS para reorganizar programas en los que buscan expansiones (MOP1, 2016; MS3, 2016; SSS6, 2016).

Si bien los procesos descritos anteriormente funcionan de manera casi idéntica en todos los ministerios analizados en este estudio, la formulación presupuestaria es menos desgastante en el Ministerio de Energía. Esto sucede porque dicha cartera tiene un acuerdo informal con la DIPRES para la implementación de su plan estratégico (la Agenda de Energía) durante el actual periodo de gobierno, el cual facilita la formulación presupuestaria (ME2, 2016; ME3, 2016; ME9, 2016).

2. Negociaciones presupuestarias con DIPRES

Los servicios públicos envían sus presupuestos a DIPRES un mes después de ser informados sobre sus marcos presupuestarios. Las negociaciones con DIPRES se inician de inmediato y duran menos de dos meses. Hay al menos tres factores clave que marcan estas negociaciones. Primero, como sucede en muchos países, hay un problema de asimetría de información: DIPRES no puede saber todo lo que realmente sucede en los servicios públicos y estos tienen incentivos para esconder información que los afectaría negativamente. Segundo, los analistas presupuestarios de la DIPRES son especializados y tienden a conocer muy bien los servicios públicos que cada uno analiza. Esta experiencia es clave para reducir los problemas de asimetría de información. Tercero, en base a lo descrito por varios entrevistados se puede inferir que hoy en día hay una desconexión entre el área de la DIPRES que maneja los sistemas de información de desempeño y el área que analiza los presupuestos. Si bien este estudio no contempla un análisis organizacional de la DIPRES, en base a lo detallado por los entrevistados se puede desprender que durante la administración de Lagos había buena comunicación interna y que esta se ha deteriorado con los años¹⁴.

12 Ejecución financiera se refiere al porcentaje del presupuesto asignado que fue efectivamente utilizado. Un porcentaje bajo indica falta de capacidad administrativa para ejecutar proyectos o simplemente un presupuesto excesivamente elevado. En ambos casos un porcentaje bajo de ejecución financiera es comúnmente visto como una razón para disminuir el presupuesto del siguiente año.

13 Si bien algunos jefes de programa reportaron que utilizan los resultados de evaluaciones ex post, esos mismos entrevistados dijeron que el rol de las evaluaciones para la formulación presupuestaria es muy limitado (MS2, 2016; MS3, 2016; SSS5, 2016).

14 Este argumento fue construido en base a lo explicado en las siguientes entrevistas: OI4, 2016; OI7, 2016; OI8, 2016; OI11, 2016, pero no fue explícitamente hecho por ningún entrevistado individual.

El proceso de negociación con la DIPRES tiene ciertas similitudes al proceso de formulación que sucede dentro de los ministerios. Por ejemplo, la negociación comienza con el presupuesto de continuidad y luego deriva en un análisis más detallado de los programas que solicitan expansiones (MH3, 2016). Si bien efectivamente se analiza información de desempeño para las expansiones presupuestarias (ejemplos listados en la sección anterior), algunos funcionarios de DIPRES admiten que el uso de información de desempeño es ‘sub-óptimo’ (MH2, 2016; MH3, 2016). Esos mismos entrevistados explicaron que las negociaciones se basan substancialmente en las prioridades del programa de gobierno presidencial y en índices de cobertura y de ejecución financiera. Respecto de este último indicador, los consultados explicaron que hay un gran ‘costo de oportunidad’ de los recursos y por eso deben ser cuidadosos en dar dinero a quienes en el pasado no han sido capaces de utilizarlo. Varios entrevistados en los ministerios sectoriales corroboran que las discusiones se centran en prioridades políticas, cobertura y ejecución financiera (MS2, 2016; MS4, 2016; SSS2, 2016; ME2, 2016).

El proceso de negociación presupuestaria es muy similar en todos los ministerios incluidos en este estudio. El caso que sobresale es, nuevamente, el del Ministerio de Energía, debido al acuerdo por la Agenda de Energía. Un analista presupuestario de DIPRES comentó que tienen acuerdos similares con otros servicios públicos no incluidos en este estudio (MH3, 2016).

Una pregunta importante que surge de este recuento de los procesos de formulación y negociación presupuestaria es: ¿por qué el uso de información de desempeño es ‘sub-óptimo’ durante la negociación del presupuesto? Antes de discutir las razones de esto, es importante aclarar que en ningún momento se espera que la información de desempeño sea el principal factor al decidir el presupuesto, sino que sea únicamente un insumo valioso para comparar alternativas. Aun midiendo con esa vara —y consistente con la apreciación de varios entrevistados en los ministerios y en la DIPRES— el uso de información de desempeño es limitado. Algunas razones para considerarlo sub-óptimo son: (1) solo se utiliza información de desempeño para un número reducido de programas, (2) los dos indicadores más utilizados (ejecución financiera y cobertura) no están fuertemente li-

gados a los conceptos de eficiencia y efectividad, y (3) que, a pesar de años de trabajo en el sistema central de indicadores de desempeño, estos no son muy relevantes en la negociación con los ministerios.

Hay varios motivos que, combinados, permiten entender por qué los especialistas de la DIPRES no indagan más en el desempeño de los servicios públicos durante la negociación del presupuesto. Los dos primeros son obstáculos comunes a las reformas de Presupuesto por Resultados alrededor del mundo. En primer lugar, basar las discusiones en el desempeño reduce el poder de discreción de los analistas presupuestarios. En segundo lugar, los ministerios tampoco tienen muchos incentivos a presentar más información que la solicitada ya que corren el riesgo de dar razones para reducir su presupuesto. Por último, un aspecto particular al caso chileno es que antiguas prácticas internas de la DIPRES, que eran conducentes al uso de información de desempeño, parecen haber desaparecido o perdido relevancia. Por ejemplo, un estudio de hace más de diez años describía un proceso que no se mantiene a la fecha o que ha perdido importancia: los miembros de las dos áreas de DIPRES y el Director de Presupuesto solían reunirse para conversar sobre la situación de cada servicio público y “discutir y comparar toda la información financiera y de desempeño con los objetivos preestablecidos, y analizar los resultados de las evaluaciones ex post y de los PMG. Estas reuniones sentaban las bases y el marco para la siguiente etapa del ciclo presupuestario¹⁵” (Blöndal & Currstine, 2004, p. 39).

3. Aprobación del presupuesto en el Congreso Nacional

El presupuesto acordado por la DIPRES y los servicios públicos es discutido en el gabinete presidencial y luego es enviado al Congreso Nacional a fines de septiembre. Los funcionarios de la DIPRES y de los ministerios explicaron que una vez que el Ejecutivo envía su presupuesto a la DIPRES esta se transforma en la encargada de defenderlo ante el Congreso Nacional (MS2, 2016; ME2, 2016; SSS5, 2016; MH3, 2016). El protagonismo de DIPRES al defender el presupuesto resulta en un rol muy limitado para los funcionarios de los ministerios sectoriales durante la aprobación presupuestaria. La razón más probable por la que el Congreso Nacional no

15 Traducción propia.

presiona más en detalle a estas carteras es porque carece de capacidad técnica para analizar el presupuesto (ver Tabla 3). Por último, el hecho de que la DIPRES se encargue de defender el presupuesto ante el Congreso Nacional reduce los incentivos que los ministerios sectoriales tienen para ocultar información durante las negociaciones presupuestarias (MH2, 2016).

Tabla 3. **Restricciones constitucionales al rol del Congreso Nacional de Chile**

<ul style="list-style-type: none"> El Congreso Nacional solo puede disminuir los gastos de los programas. No puede aumentar los gastos o reasignar los recursos entre programas.
<ul style="list-style-type: none"> El Congreso Nacional no puede enmendar los supuestos económicos ni los pronósticos de ingresos utilizados en la propuesta presupuestaria.
<ul style="list-style-type: none"> Si el Congreso Nacional no aprueba un presupuesto (ya sea la propuesta original del Ejecutivo o enmendada por el mismo Congreso Nacional) antes del 30 de noviembre, la propuesta original del Ejecutivo se convierte en ley.
<ul style="list-style-type: none"> El Congreso Nacional no puede escudriñar las compras de armas por parte de los militares. Esto se aplica al 10% de los ingresos brutos de la empresa estatal minera de cobre que debe ser transferida a los militares.
<ul style="list-style-type: none"> El Presidente de la República establece la agenda del Congreso Nacional dando prioridad a los proyectos de ley que desea y le da al Congreso Nacional un número específico de días para considerarlos.

Fuente: (Blöndal & Curristine, 2004, p. 21). Traducción propia.

Los entrevistados en los ministerios sectoriales que tenían conocimiento sobre la intervención del Congreso Nacional en el presupuesto explicaron que los parlamentarios se preocupan casi exclusivamente por las glosas presupuestarias. Estas corresponden a limitaciones muy específicas que se añaden como pie de página al presu-

puesto de cada servicio, las que comúnmente incluyen el número máximo de vehículos, la dotación máxima de personal, el gasto máximo en horas extraordinarias y requerimientos de hacer llegar reportes sobre temas específicos del interés de algún congresista.

4. Ejecución del presupuesto

El mes de diciembre de cada año el Ejecutivo firma la Ley de Presupuestos para el año siguiente. La ejecución de esta Ley dura 12 meses y coincide con el año calendario. A diferencia de la formulación y negociación presupuestaria, el periodo de ejecución tiene menos restricciones de tiempo y más flexibilidad para implementar procesos diseñados para cada institución, lo cual ayuda a explicar por qué la ejecución del presupuesto es el proceso en el cual la información de desempeño es más extensivamente utilizada dentro de los ministerios sectoriales. En todos los casos analizados hay dos niveles en los cuales se utiliza información de desempeño: monitoreo organizacional y monitoreo de programas.

Todos los servicios públicos analizados en este estudio cuentan con, al menos, un sistema de monitoreo organizacional, aunque estos sistemas varían ampliamente entre un ministerio y otro. De los casos seleccionados para este estudio destacamos el sistema de la Subsecretaría de Energía como el más desarrollado, seguido por la Dirección de Obras Hidráulicas. A continuación se resumen ambos sistemas.

El sistema de monitoreo institucional de la Subsecretaría de Energía fue implementado en el año 2014 como resultado de la elaboración de la Agenda de Energía. Su creación vino acompañada de la apertura de una oficina llamada *Project Management Office* (PMO) que lleva el liderazgo del sistema. El proceso de monitoreo se basa en reuniones semanales y mensuales que involucran varios niveles organizacionales (ver Tabla 4). La información utilizada en el monitoreo proviene de dos sistemas informáticos creados para la oficina de PMO y se basa en el seguimiento, con sistema de semáforo, de los objetivos trazados en la Agenda de Energía, los que son revisados cada año. Los cinco entrevistados a quienes se preguntó sobre el sistema de monitoreo se refirieron a este de forma positiva (ME3, 2016; ME4, 2016; ME5, 2016; ME8, 2016; ME9, 2016). Sin embargo, también aclararon que este sistema no reemplaza las necesidades de monitoreo individuales a nivel de programa.

Tabla 4. **Monitoreo del desempeño a nivel organizacional en la Subsecretaría de Energía**

	Semanales	Mensuales
Comité Directivo		
Jefes de División	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones cortas para discutir asuntos adicionales. - Reunirse con PMO, al menos antes de cada reunión mensual, para revisar lo que será discutido. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniones utilizando el sistema de semáforo para identificar el progreso. - Definición de compromisos para la próxima reunión. - Elaboración de planes de acción para cumplir con los compromisos.
Oficinas descentralizadas	<ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar información para la elaboración de informes de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión mensual de los objetivos descentralizados.
Jefes de Programa	<ul style="list-style-type: none"> - Introducir la información del programa en el sistema de gestión. 	

El sistema de monitoreo institucional de la Dirección de Obras Hidráulicas también se basa en la figura del PMO y funciona en dos niveles. El primero incluye a los seis servicios públicos ejecutores que conforman la Dirección General de Obras Públicas. Este nivel del sistema de monitoreo consiste en reuniones ejecutivas los lunes por la mañana en las cuales se presenta un reporte comparativo de los índices de ejecución física y financiera de cada servicio ejecutor. Los entrevistados que participan en estas reuniones consideran que son positivas porque generan competencia entre los servicios y porque derivan en compromisos explícitos que son monitoreados en reuniones subsiguientes (MOP1, 2016; MOP5, 2016). El segundo nivel de monitoreo se da dentro de la Dirección de Obras Hidráulicas y es liderado por dos PMO, una para la Subdirección de Agua Potable Rural (APR) y otra para la División de Riego y la División de Cauces

y Drenaje Urbano. La razón para incluir esta división es que el trabajo de APR es considerablemente diferente al de las otras divisiones. Las reuniones de monitoreo de APR son semanales y son menos formales, en el sentido de que no hay una agenda predefinida (MOP8, 2017). El monitoreo de las otras divisiones se basa en un grupo de proyectos prioritarios que suman al menos el 64% del presupuesto, que son escogidos a inicio de cada año y para cada uno de los cuales hay cinco reuniones bimensuales entre los meses de febrero y noviembre. Para el año 2016 se escogieron 14 proyectos, lo cual equivale a 70 reuniones de monitoreo; a estas se añaden reuniones extraordinarias para proyectos más pequeños, según sea necesario. Por último, en ambos tipos de reuniones de monitoreo se discuten temas que incluyen: obligaciones contractuales, cumplimiento de metas e indicadores, y se marcan compromisos explícitos que son monitoreados en reuniones subsiguientes (MOP7, 2016; MOP8, 2017).

El monitoreo a nivel de programas sigue pasos similares en todos los casos analizados. Guardando las diferencias, incluyen: contactar diariamente a las oficinas descentralizadas para recolectar información de ejecución, tabular la información en un sistema informático exclusivo del programa, analizar la información en busca de anomalías, verificar que las anomalías no respondan a errores de información y tomar decisiones para solucionar los problemas detectados (MS3, 2016; MS4, 2016; MOP3, 2016; MOP6, 2016; SSS3, 2016; SSS4, 2016; SSS5, 2016; ME8, 2016; ME9, 2016). Adicionalmente, cada programa tiene un sistema de informes periódicos (con frecuencias que varían desde bimensual hasta anual) que condensan más información de desempeño.

Si bien los jefes de programa siguen pasos similares en todos los servicios públicos, hay algunos factores que determinan qué tan confiable es la información disponible y cuánto tiempo tienen que gastar en tareas de recolección y verificación de información. El más importante de estos factores es la idoneidad de los sistemas informáticos, la cual normalmente es baja. En varios de los programas analizados no hay recursos disponibles para desarrollar sistemas adecuados, por lo que los jefes de programa recurren a soluciones como rotar archivos de Excel por correo electrónico o usar Dropbox para transferir información. Nuevamente los jefes de programa en la Subsecretaría de Energía y en la Dirección de Obras Hidráulicas tienen una situación más favorable al tener sistemas informáticos más adecuados.

Hay algunas razones que explican por qué Energía y Obras Hidráulicas tienen mecanismos de monitoreo más desarrollados. Los tres primeros aspectos que diferencian a estos servicios son el interés de los altos mandos en el desempeño, la capacidad de sus sistemas informáticos y las características de sus sistemas de monitoreo. Una de las principales variables es el interés de los mandos medios y altos, más de la mitad de los entrevistados en estos servicios dijeron que el interés de sus jefes en el desempeño ha sido clave para desarrollar mejores sistemas de monitoreo (MOP1, 2016; MOP2, 2016; MOP5, 2016; MOP6, 2016; ME1, 2016; ME3, 2016; ME5, 2016; ME6, 2016; ME7, 2016; ME9, 2016). Esto se contrasta con los otros dos casos, en los que si bien los entrevistados no critican a sus actuales jefes, varios señalan que los ejecutivos de cargos medios y altos tienden a dejar el puesto muy frecuentemente, lo cual contribuye a menor claridad respecto a los objetivos estratégicos y a menor involucramiento en cada programa (MS1, 2016; MS2, 2016; MS4, 2016; SSS1, 2016; SSS4, 2016; SSS6, 2016).

Hay dos aspectos intrínsecos de ciertos ministerios que ayudan a entender las diferencias en la calidad de sus sistemas de monitoreo. El primero es el tamaño de la organización. Por ejemplo, el servicio más grande de los analizados en este estudio, la Subsecretaría de Redes Asistenciales, ha hecho grandes esfuerzos para implementar varios sistemas de monitoreo del desempeño, como el COMGES, el IAAPS y las Metas Sanitarias. Sin embargo, dado el gran tamaño y responsabilidades de esta subsecretaría, estos sistemas no son, comparativamente, muy relevantes para los programas analizados en este estudio. En el otro extremo está la Subsecretaría de Energía donde el menor tamaño de los programas resulta en menores necesidades de desarrollar sistemas costosos e individualizados. En otras palabras, mientras que para un jefe de programa en un ministerio más grande un sistema informático basado en Excel resulta insuficiente, ese mismo sistema podría solventar las necesidades en programas más pequeños. El segundo aspecto intrínseco es la homogeneidad de los productos —o *outputs*— del servicio público. Este factor es relevante para la Dirección de Obras Hidráulicas donde casi toda la institución se basa en un solo sistema informático, el SIAF, reduciendo la necesidad de mayor inversión en sistemas individualizados. La razón por la que ese sistema es útil globalmente es porque la mayor parte de los proyectos son de infraestructura y para ese tipo los indicadores más relevantes son siempre la ejecución física y financiera.

5. Evaluación presupuestaria de parte de la sociedad civil

Si bien este estudio se basa en el uso de información de desempeño dentro de los ministerios sectoriales, la etapa de evaluación presupuestaria se enfocó en el uso de información de parte de organizaciones de la sociedad civil para procurar la rendición de cuentas respecto del desempeño del gobierno. Las entrevistas corresponden a funcionarios de organizaciones de la sociedad civil que han llevado a cabo estudios concernientes al desempeño del gobierno chileno. Presentamos los principales resultados de esta etapa de manera más resumida que las anteriores.

Los miembros de la sociedad civil consultados para este estudio argumentaron que DIPRES pone a disposición una gran cantidad de información financiera y de desempeño, pero que hay ciertas características de la información que impiden que sea de gran utilidad para actores externos (OI13, 2017; OI14, 2017; OI15, 2017). Al mismo tiempo, todos los entrevistados consideran que la situación puede potencialmente mejorar bastante y proponen una lista de sugerencias. De manera resumida, a continuación recogemos algunas de esas propuestas:

- Proveer vínculos explícitos entre las definiciones estratégicas, los indicadores de desempeño y los recursos asignados en el presupuesto.
- Desagregar la información por regiones.
- Crear sistemas de *open-data* y mejorar la facilidad para que los usuarios naveguen a través de los sistemas.
- Desarrollar programas de capacitación para que la ciudadanía en general (usuarios no técnicos) puedan navegar y analizar la información.

6. Uso de la información de desempeño de los sistemas centrales

En las secciones anteriores se ha mostrado que en todas las etapas del ciclo presupuestario los funcionarios de los ministerios sectoriales tienden a dar mayor uso a sistemas internos que a los centrales desarrollados por la DIPRES y el MDS. Este aspecto es particularmente importante dado que el gobierno chileno tiene una larga trayectoria de generar indicadores de desempeño, pero estos indicadores tienen hoy en día poca influencia en el proceso presupuestario. El análisis que se presenta en los siguientes párrafos se basa exclusivamente en

determinar por qué la información de desempeño de los sistemas centrales tiene poco uso en los ministerios sectoriales y no en otros objetivos que dichos sistemas pueden estar cumpliendo de manera más satisfactoria.

En primer lugar, revisemos el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) y el sistema de indicadores de desempeño manejado por la DIPRES. Entre los años 2001 y 2010 estos dos sistemas funcionaban de manera independiente. Por un lado, estaba el sistema de indicadores de desempeño, que pasó de 275 a 1.222 indicadores del año 2001 a 2010, respectivamente (DIPRES, 2015). Por otro lado, el PMG en sistemas de gestión conocidos como Programa Marco Básico, Programa Marco Avanzado y Programa Marco de la Calidad. Estos sistemas de gestión obligaban a los ministerios y servicios a mejorar algunos sistemas internos (por ejemplo, recursos humanos, calidad de los servicios, planificación, administración financiera, entre otros) e inclusive a obtener acreditación de las normas ISO, para recibir el bono salarial. En base a apreciaciones de que el mecanismo de sistemas de gestión estaba cumpliendo su ciclo, a partir del año 2011 se les eliminó gradualmente del PMG y se vinculó el incentivo salarial a los indicadores de desempeño de la DIPRES.

Además de vincular el PMG a indicadores de desempeño, en 2010 se aumentó por cuarto año consecutivo el valor del incentivo salarial. El incentivo funciona como un porcentaje del sueldo base, el que subió de 2% en el año 2002, al 7,6% al año 2010¹⁶ (The World Bank, 2008; Centro de Sistemas Públicos, 2016).

El aumento del tamaño del PMG y su vínculo con indicadores de desempeño ha derivado en incentivos perversos. Por ejemplo, algunos entrevistados explican que el PMG es muy grande como para arriesgar no cumplirlo; por lo tanto, intentan poner objetivos fáciles de alcanzar. Esto, a su vez, deriva en desconfianza, que hace que la DIPRES presione por metas más altas y que en algunos servicios se quejen de que terminan con metas no razonables. El resultado es un grave deterioro de los indicadores de desempeño, evidenciado por el hecho de que dos tercios de los consultados en los ministerios sectoriales los califican como no relevantes, inapropiados o con metas inadecuadas (MS1, 2016; MS3, 2016; MS4, 2016; MOP3, 2016; MOP6, 2016; SSS4, 2016; SSS5, 2016; SSS7, 2016; ME1, 2016; ME3, 2016; ME4, 2016; ME6, 2016; ME8, 2016).

Hay más evidencia que sugiere que las metas de los indicadores de desempeño del PMG no son adecuadas: casi todos los servicios cumplen todas sus metas y reciben todo el bono del PMG a pesar de que no hay evidencia de que el desempeño esté efectivamente mejorando. Por ejemplo, en el año 2014 un total de 99,5% de las instituciones recibieron el monto máximo de cumplimiento, mientras que el 0,5% restante recibió la mitad del bono. Esta ha sido la tónica en los últimos años: “se observa que los altos niveles de cumplimiento han implicado que prácticamente el 100% de los funcionarios se ha ganado completamente el incentivo, durante los últimos 5 años” (Centro de Sistemas Públicos, 2016, p. 7).

Sin embargo, los problemas con la calidad de los indicadores de DIPRES no son la única razón por la que estos no son utilizados durante el ciclo presupuestario. A fin de cuentas, los indicadores internos de los ministerios son manejados en sistemas ad-hoc y de bajo presupuesto, por lo que tienen problemas iguales o mayores respecto a su calidad (MS3, 2016; MS4, 2016; SSS4, 2016; SSS5, 2016). La cobertura de los indicadores de desempeño de DIPRES parece ser un aspecto más determinante que su calidad: una ventaja clave de los indicadores internos de los ministerios es que cubren más programas y más aspectos relevantes de cada uno de estos. En contraste, la DIPRES tiene un número de indicadores muy limitados por servicio público, dejando a veces programas –o incluso departamentos– enteros con uno o ningún indicador. Por ejemplo, seis de los ocho programas incluidos en este estudio tienen entre cero y un indicador en los sistemas de DIPRES. Por último, anteriormente se explicó que los analistas presupuestarios de la DIPRES no son los mismos que manejan los sistemas de indicadores, por lo tanto, es posible que no tengan ningún sentido de ‘propiedad’ –*ownership*– que los lleve a empujar a los ministerios a utilizar más los indicadores de DIPRES.

Un último punto que vale la pena destacar acerca del PMG y sus indicadores de desempeño es que hay diversidad en las opiniones en los ministerios respecto a esos sistemas. Los entrevistados en Obras Públicas son quienes hablan de manera más positiva acerca de los indicadores del PMG: los cinco entrevistados que tienen relación con este programa aseguraron que el sistema es parte de la cultura organizacional y que requiere de esfuerzo y acciones correctivas para asegurar el bono salarial (MOP1, 2016; MOP3, 2016; MOP4, 2016;

16 El porcentaje se ha mantenido igual desde el año 2010 hasta la fecha.

MOP5, 2016; MOP6, 2016). Pese a ello, tres de esos entrevistados criticaron a DIPRES por imponer metas que consideran excesivas. La apreciación positiva del PMG en Obras Públicas se contrasta con la negativa de la mayoría de los consultados relevantes en Desarrollo Social y Energía, respectivamente¹⁷. Si bien a primera vista uno podría pensar que esta diferencia se debe a que los funcionarios de Obras Públicas se toman más seriamente el PMG, la evidencia no sustenta esta hipótesis. Además, hay funcionarios de otras instituciones que le dan igual o más importancia al PMG. Por ejemplo, en la Subsecretaría de Servicios Sociales y en la Subsecretaría de Energía los indicadores del PMG son parte del sistema de monitoreo institucional y cuentan con especialistas dedicados a su seguimiento. Una explicación más razonable es que la prominencia del PMG en la Dirección de Obras Hidráulicas está relacionada a un factor mencionado anteriormente: la homogeneidad de sus proyectos. Dado que la ejecución física y financiera son los indicadores más relevantes para casi todo lo que se hace en la Dirección de Obras Hidráulicas era casi inevitable incluirlos en el PMG. Esto resulta en una situación única en los casos estudiados: los indicadores del PMG coinciden con los indicadores de mayor interés para los directores ejecutivos y para los jefes de programa.

En relación con el uso de la información proveniente de las evaluaciones ex post de la DIPRES, se encontraron resultados mixtos. De los cuatro programas recientemente evaluados incluidos en este estudio, los jefes de dos de esos programas se refirieron de forma negativa a las evaluaciones, mientras que los jefes de los otros dos programas lo hicieron de forma positiva (MS3, 2016; MOP6, 2016; SSS5, 2016; ME8, 2016).

En los casos negativos, los entrevistados argumentaron que los evaluadores¹⁸ no se preocuparon por entender los aspectos más complejos de los programas y que las evaluaciones fueron muy superficiales; por lo tanto, sus recomendaciones no tuvieron ninguna utilidad. En los casos positivos sí se usaron las recomendaciones de las evaluaciones para hacer mejoras a los programas. Por ejemplo, la evaluación del programa Noche Digna del

Ministerio de Desarrollo Social ha resultado en una revisión comprehensiva del componente del programa que se enfoca en ayudar a sus beneficiarios a salir permanentemente de su condición de vivir en la calle. En todo caso, hay que aclarar que la evidencia recolectada acerca de las evaluaciones ex post conlleva un menor grado de validez interna por ser la única en este estudio que no cuenta con una fuerte triangulación de fuentes¹⁹. Esa situación deriva en que no podamos presentar mayores conclusiones acerca de estas evaluaciones.

Respecto a las evaluaciones ex ante de proyectos de inversión pública llevadas a cabo por el MDS, la mayor parte de los comentarios son positivos. En la subsección de formulación presupuestaria se mencionó que algunos jefes de programa utilizan los resultados de estas evaluaciones para reorganizar programas en los que buscan expansiones. La deficiencia más comúnmente mencionada son problemas de coordinación entre los evaluadores en las oficinas de Santiago y las oficinas descentralizadas del MDS (ME1, 2016; ME9, 2016; MOP6, 2016; MOP7, 2016; SSS4, 2016).

Por último, vale la pena hacer una breve mención a dos sistemas que técnicamente no están relacionados a Presupuesto por Resultados, pero que en la práctica son relevantes: el sistema de Alta Dirección Pública (ADP) y Chile Gestiona. Estos dos sistemas son los únicos relacionados a un aspecto mencionado anteriormente: la importancia del interés de los mandos medios y altos en los sistemas de desempeño. El sistema ADP establece, desde el año 2004, mecanismos basados en mérito para la contratación y evaluación de gerentes públicos. Si bien este sistema tiene importantes méritos que están fuera del alcance de este documento, dos de sus deficiencias —que afectan directamente al sistema de Presupuesto por Resultados— es que no ha conseguido evitar despidos masivos de gerentes públicos en cada cambio de gobierno y que no tiene vínculos explícitos con el PMG ni con los indicadores de desempeño de la DIPRES. La primera de estas falencias está siendo atendida en base a una reforma introducida recientemente, pero no hay señales de que la ADP se integrará con los sistemas de

17 No se recogen opiniones comparables de la Subsecretaría de Redes Asistenciales porque los PMG no afectan a ninguno de los programas incluidos en este estudio.

18 Para garantizar independencia, las evaluaciones ex post son llevadas a cabo por evaluadores externos al gobierno. DIPRES no hace las evaluaciones, sino que trabaja en los términos de referencia y en definir aspectos metodológicos de las mismas.

19 Triangulación de fuentes se refiere a la recolección de información de lugares y tipos diversos (por ejemplo, entrevistados de múltiples organizaciones o combinación de entrevistados e información de reportes, entre otros) que provee una descripción similar de los hechos.

DIPRES o viceversa. En tanto, el sistema de Chile Gestiona buscaba fortalecer los objetivos de desempeño al interior de los ministerios. La necesidad de contar con este sistema se debe a que el caso de Chile es particular debido a su forma de designación política de los jefes de servicios, los cuales comúnmente pertenecen a partidos políticos diferentes que los ministros –aunque dentro de la misma coalición– y por consecuencia tienden a tener distintas prioridades. El sistema de Chile Gestiona fue introducido en 2011 y descontinuado en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (sin introducir ninguna reforma que lo reemplace).

Recomendaciones

El tema central de las recomendaciones de este estudio es que las reformas de Presupuesto por Resultados no deben basarse únicamente en gabinetes presidenciales, congresos u oficinas de presupuesto, sino que deben poner más énfasis en los procesos de toma de decisiones en los ministerios sectoriales. Adicionalmente, este tipo de reformas debe prestar más atención a la ejecución presupuestaria ya que es la etapa más propensa al uso de información de desempeño.

Las recomendaciones específicas para el gobierno de Chile se desagregan en tres áreas. Primero, se recomienda tomar medidas que ayuden a fortalecer los sistemas informáticos y los mecanismos de monitoreo de desempeño al interior de los servicios públicos. Esta recomendación se basa en el hecho de que mientras la información de desempeño de los sistemas internos es la más frecuentemente utilizada para la toma de decisiones, la condición de muchos de estos sistemas es aún precaria. La forma más obvia de fortalecerlos es proveer recursos y asistencia técnica para su desarrollo. No obstante, teniendo en cuenta que los recursos son siempre escasos, el gobierno chileno debería tomar medidas para mejorar los sistemas de la manera más eficiente, incluyendo: (1) hacer un diagnóstico de las necesidades de diferentes tipos de servicios públicos y de diferentes tipos de programas dentro de esos servicios; (2) investigar otros ministerios en busca de casos exitosos que se sumen a la Subsecretaría de Energía y a la Dirección de Obras Hidráulicas; (3) transferir conocimientos de las mejores prácticas para motivar a otros servicios a buscar soluciones similares y ayudarlos a identificar apropiadamente

sus necesidades; (4) en base a los diagnósticos y a las mejores prácticas, coordinar el diseño de un número delimitado de sistemas que se diferencien en ciertas características clave, pero que se adapten a las necesidades de una proporción importante de los casos encontrados y que se basen en software libre que permita modificaciones para casos específicos. El objetivo del último punto es evitar duplicidad de esfuerzos y despilfarro de recursos en infinitos sistemas individuales.

La segunda área de recomendaciones está basada en el hecho de que la mayor parte de los entrevistados resaltó la importancia del involucramiento de mandos medios y altos para el éxito de las reformas de gestión. El análisis de soluciones a esa particularidad está fuera del alcance de este estudio; sin embargo, está claro que hasta hoy no ha habido esfuerzos suficientes para solucionarlo. Como se explicó anteriormente, el sistema de Chile Gestiona fue eliminado sin introducir ningún reemplazo y el sistema de ADP aún no tiene ninguna conexión con las reformas lideradas por DIPRES, lo que limita el impacto potencial de ambas partes. En resumen, es recomendable que se tomen medidas para solucionar la desconexión política al interior de los ministerios sectoriales, para aumentar la estabilidad laboral de funcionarios en cargos medios y altos, y para alinear los incentivos y metas estratégicas de sus múltiples sistemas de gestión, incluidos la ADP y el PMG.

Si bien en este estudio se releva la importancia de atender las necesidades de sistemas individuales, esto no significa que se deben dejar de lado los sistemas centrales. Por este motivo, la última área de recomendaciones se basa en fortalecer los sistemas centrales. Una primera deficiencia a abordar es la falta de vínculos entre algunos sistemas de la DIPRES. La evidencia sugiere que no hay vínculos entre los objetivos estratégicos, los productos y los indicadores de desempeño que los servicios públicos reportan a DIPRES²⁰. Además, no está claro que los objetivos y productos estratégicos comunicados a la DIPRES coincidan con las prioridades estratégicas que los servicios efectivamente siguen internamente.

Además de abordar la falta de vínculos entre sus sistemas basados en el desempeño, DIPRES debería mover su información financiera hacia una estructura basada en programas, que permita vincular recursos financieros con indicadores de desempeño. Tener una estructura de este tipo serviría de base para determinar el enfoque

20 Para más información ver (Mora, 2016; von Wolfersdorff, 2015).

y el número de indicadores de desempeño para cada servicio público y facilitaría el uso de la información sobre el desempeño en todas las etapas del ciclo presupuestario. Tanto esta recomendación como la anterior no deberían centrarse únicamente en la formulación del presupuesto –la fase con más participación de DIPRES–, sino que también en ayudar a los servicios públicos durante la ejecución presupuestaria.

La DIPRES podría introducir reformas para institucionalizar canales de comunicación más fuertes entre el departamento que gestiona los sistemas basados en el desempeño y el que negocia el presupuesto. Un análisis de la estructura organizacional de DIPRES está fuera del alcance de este estudio; por lo tanto, no se pueden proponer soluciones específicas. Sin embargo, dado que este estudio sugiere que la formulación del presupuesto al interior de los servicios públicos está fuertemente influenciada por el tipo de información que DIPRES pide durante las negociaciones presupuestarias, aumentar el uso de la información de desempeño por parte de los analistas de presupuesto de DIPRES podría tener una externalidad positiva en los servicios públicos.

La recomendación final es reformar el sistema PMG. Este estudio pone de manifiesto que la vinculación de los indicadores de desempeño con los incentivos monetarios se tradujo en un mayor ‘gaming’, en mayores problemas de agente principal y en el deterioro de los indicadores de desempeño. Nuestras dos principales recomendaciones para reformar el PMG están alineadas con las de un estudio exclusivamente acerca del PMG que fue recientemente publicado por el Ministerio de Hacienda y realizado por la Universidad de Chile²¹. En primer lugar, se sugiere que el gobierno chileno reduzca el incentivo monetario del PMG a, al menos, un tercio de lo que es hoy. Esta recomendación responde a la evidencia de que los funcionarios ven al PMG como “demasiado grande como para ponerlo en riesgo”, lo que significa que no están dispuestos a establecer metas desafiantes que podrían llevarlos a perder una proporción tan grande de sus salarios. Esta recomendación puede ser particularmente difícil, pues podría requerir la modificación de la legislación vigente. En segundo lugar, la DIPRES debería revertir la decisión de vincular indicadores de desempeño con el pago del PMG. Hay evidencia de que DIPRES ya está avanzando en esta dirección ya

que se han agregado indicadores transversales al PMG en los últimos años. Nuestra recomendación es alinear el PMG con el desarrollo de sistemas de información y de monitoreo del desempeño; es decir, vincular el PMG con avances relacionados a la primera recomendación de este estudio.

Conclusiones

El gobierno chileno tiene una larga y destacada trayectoria en Presupuesto por Resultados. El sistema de este país es muy avanzado y ha conseguido crear una cultura de desempeño que no es común en el servicio civil de otros países de la región. La existencia y el funcionamiento de los sistemas de evaluación ex ante y ex post, junto con un programa de incentivos salariales y otro de indicadores de desempeño sitúan a Chile en una posición aventajada.

Lamentablemente, a pesar de la larga trayectoria del gobierno chileno en el desarrollo de sistemas de Presupuesto por Resultados, el uso de la información de desempeño de estos sistemas en los ministerios sectoriales es aún ‘sub-óptimo’. La formulación y la negociación del presupuesto están basadas mayormente en prioridades políticas y en indicadores de ejecución financiera y cobertura. Si bien la ejecución del presupuesto conlleva un mayor uso de información de desempeño, esta proviene mayormente de sistemas ad-hoc en detrimento de los sistemas institucionalizados por la DIPRES. Esto parece indicar que el gobierno chileno está en un punto de inflexión en el que debe tomar medidas que eviten el estancamiento de sus sistemas y que pongan un mayor enfoque en actores que han tenido poco protagonismo.

El enfoque de los sistemas (y de los estudios de estos sistemas) ha sido la DIPRES y no los servicios públicos. Si bien este enfoque puede haber tenido validez en etapas iniciales, la evidencia internacional sugiere que el mayor potencial para el uso de información de desempeño está en los ministerios sectoriales. En el caso de Chile el nivel de desarrollo de los mecanismos de monitoreo y uso de la información de desempeño varía en cada servicio público. La experiencia de algunos casos exitosos, como el de la Subsecretaría de Energía, merece ser compartida entre las instituciones del gobierno y ser replicada donde se estime que podría funcionar. No obstante, la tarea pendiente no consiste únicamente en conocer los casos

21 Ver Centro de Sistemas Públicos, 2016.

positivos, sino en entender las necesidades particulares de los diferentes tipos de instituciones y programas, y en respetar esas diferencias mediante sistemas que provean soluciones a problemas específicos.

El desarrollo de los sistemas a nivel ministerial debe estar acompañado de un esfuerzo por recuperar la confianza de antaño en los sistemas de la DIPRES. En particular, el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el sistema de indicadores de desempeño parecen haberse deteriorado después de los cambios hechos en el año 2011. Otros aspectos del sistema, como las definiciones estratégicas y la estructura del presupuesto nunca han alcanzado la calidad deseada. Se espera que la evidencia y las recomendaciones incluidas en este estudio puedan servir de punto de partida.

Bibliografía

- Arenas de Mesa, A. & Berner Herrera, H.** (2010). *Presupuestos por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de la Gestión del Gobierno Central*. Santiago, Chile: Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Bennett, A.** (2008). Process Tracing: A Bayesian Perspective. En J. M. Box-Steffensmeier, H. E. Brady, & D. Collier (Edits.), *The Oxford Handbook of Political Methodology* (págs. 702-721). New York, NY: Oxford University Press.
- Blöndal, J. R. & Curristine, T.** (2004). Budgeting in Chile. *OECD Journal on Budgeting*, 4(2), 7-45.
- Centro de Sistemas Públicos** (2016). *Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público*. Universidad de Chile, Ingeniería Industrial e Instituto de Asuntos Públicos. Santiago: Ministerio de Hacienda.
- Collier, D.** (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, D., Brady, H. E. & Seawright, J.** (2010). Sources of Leverage in Causal Inference: Towards an Alternative View of Methodology. En H. E. Brady, & D. Collier (Edits.), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards* (Second ed., págs. 161-199). Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- DIPRES** (2015). *Estadísticas de gestión pública: indicadores de desempeño 2001-2015*. Santiago: DIPRES.
- García López, R. & García Moreno, M.** (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- George, A. L. & Bennett, A.** (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: BCSIA Studies in International Security.
- George, A. L. & McKeown, T. J.** (1985). Case Studies and Theories of Organizational Decision-Making. En L. S. Sproull, P. D. Larkey, R. F. Coulam, & R. A. Smith (Edits.), *Advances in Information Processing in Organizations* (Vol. 2, págs. 21-58). Greenwich, CT: JAI Press Inc.
- Guzmán, M.** (2005). *Sistema de control de gestión y Presupuestos por Resultados: la experiencia chilena*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda.
- Guzmán, M., Irarrázaval, I. & de los Ríos, B.** (2014). *Monitoring and Evaluation System: The Case of Chile 1990-2014*. Washington, DC: The World Bank.
- Hawkesworth, I., Huerta Melchor, O. & Robinson, M.** (2013). Selected budgeting issues in Chile: Performance budgeting, medium-term budgeting, budget flexibility. *OECD Journal on Budgeting*, 12(3).
- Mahoney, J.** (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics*, 62(1), 120-147.
- Makón, M. & Varea, M.** (2015). Chapter 4: Results-based Budgeting. En J. Kaufmann, M. Sanginés & M. García Moreno (Edits.), *Building effective governments: achievements and challenges for results-based public administration in Latin America and the Caribbean* (págs. 75-109). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Mora, J.** (2016). *Desempeño del Sector Público*. Recuperado el 10 de January de 2017, de Estudios Observatorio Fiscal: <http://observatoriofiscal.cl/Estudios/2016/12/06/desempeno-del-sector-publico/>
- OECD** (2013). Performance Budgeting. En OECD, *Government at a Glance 2013*. Paris: OECD Publishing.
- Rojas, F., Mackay, K., Matsuda, Y., Shepherd, G., del Villar, A., Zaltsman, A. & Krause, P.** (2005). *Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público*. Washington, DC: The World Bank.
- The World Bank** (2008). *Chile: Estudio de evaluación en profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG)*. Washington, DC: The World Bank.
- Von Wolfersdorff, J.** (2015). *Usabilidad de la transparencia en el gasto público*. Santiago: Observatorio del Gasto Fiscal en Chile.
- Zaltsman, A.** (2008). *The Role of Monitoring and Evaluation in the Budgetary Process: Insights from a Study of Chile's Performance-Based Budgeting System*. New York City, NY: New York University.

Anexo

Lista de entrevistas²²

ENTRE-VISTADO	FECHA	CARGO	ORGANIZACIÓN / SECTOR
ME1	2016, junio 29	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME2	2016, junio 30	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME3	2016, junio 30	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME4	2016, junio 30	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME5	2016, junio 30	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME6	2016, julio 5	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME7	2016, julio 6	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME8	2016, julio 8	Funcionario actual	Ministerio de Energía
ME9	2016, julio 11	Funcionario actual	Ministerio de Energía
MH1	2016, junio 15	Funcionario actual	Ministerio de Hacienda
MH2	2016, julio 12	Funcionario actual	Ministerio de Hacienda
MH3	2016, julio 8	Funcionario actual	Ministerio de Hacienda
MOP1	2016, junio 22	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP2	2016, junio 22	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP3	2016, junio 23	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP4	2016, junio 23	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP5	2016, junio 23	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP6	2016, junio 24	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP7	2016, junio 29	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MOP8	2017, enero 27	Funcionario actual	Ministerio de Obras Públicas
MS1	2016, junio 21	Funcionario actual	Ministerio de Salud
MS2	2016, junio 21	Funcionario actual	Ministerio de Salud
MS3	2016, junio 24	Funcionario actual	Ministerio de Salud
MS4	2016, julio 1	Funcionario actual	Ministerio de Salud
MS5	2016, julio 1	Funcionario actual	Ministerio de Salud
MS6	2016, julio 4	Funcionario actual	Ministerio de Salud

ENTRE-VISTADO	FECHA	CARGO	ORGANIZACIÓN / SECTOR
MS7	2016, julio 11	Funcionario actual	Ministerio de Salud
OI1	2016, abril 21	Experto	Organismo multilateral
OI2	2016, abril 27	Experto	Organismo multilateral
OI3	2016, abril 27	Experto	Academia
OI4	2016, abril 28	Experto	Organismo multilateral
OI5	2016, mayo 18	Funcionario antiguo	Ministerio de Hacienda
OI6	2016, mayo 18	Funcionario antiguo	Ministerio de Hacienda
OI7	2016, junio 16	Funcionario antiguo	Ministerio de Hacienda
OI8	2016, junio 20	Funcionario antiguo	Ministerio de Hacienda
OI9	2016, junio 22	Funcionario antiguo	Ministerio de Hacienda
OI10	2016, julio 7	Funcionario antiguo	Segpres
OI11	2016, julio 11	Funcionario antiguo	Ministerio de Hacienda
OI12	2016, nov. 22	Funcionario actual	Dirección Nacional de Servicio Civil
OI13	2017, enero 10	Experto	Sociedad Civil
OI14	2017, enero 24	Experto	Sociedad Civil
OI15	2017, enero 27	Experto	Sociedad Civil
SES1	2016, junio 20	Funcionario actual	Subsecretaría de Evaluación Social
SES2	2016, julio 1	Funcionario actual	Subsecretaría de Evaluación Social
SSS1	2016, julio 4	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales
SSS2	2016, julio 5	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales
SSS3	2016, julio 6	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales
SSS4	2016, julio 8	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales
SSS5	2016, julio 11	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales
SSS6	2016, julio 12	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales
SSS7	2016, julio 12	Funcionario actual	Subsecretaría de Servicios Sociales

22 Todas las entrevistas fueron realizadas por Juan Pablo Martínez Guzmán.

Centro UC

Políticas Públicas

www.politicaspUBLICAS.uc.cl
politicaspUBLICAS@uc.cl

SEDE CASA CENTRAL

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340, piso 3, Santiago.
Teléfono (56-2) 2354 6637.

SEDE LO CONTADOR

El Comendador 1916, Providencia.
Teléfono (56-2) 2354 5658.

CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS UC

- Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal • Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos
- Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas • Facultad de Ciencias Sociales • Facultad de Derecho • Facultad de Educación
- Facultad de Historia, Geografía y Ciencia Política • Facultad de Ingeniería • Facultad de Medicina