

---

## seminarios y conferencias

# **G**estión pública por resultados y programación plurianual

Documentos presentados en la Primera Reunión  
de Responsables de Presupuesto de América  
Latina y el Caribe

XV Seminario Regional de Política Fiscal

Santiago de Chile, 27 al 30 de enero de 2003

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social - ILPES

Santiago de Chile, agosto de 2003

Este volumen fue compilado por Ricardo Martner, Director de Gestión Pública y Regulación del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y coordinador del XV Seminario Regional de Política Fiscal de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que se llevó a cabo entre el 27 y el 29 de enero de 2003.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de quienes las emitieron y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1680-9033

ISSN electrónico: 1680-9041

ISBN: 92-1-322215-7

LC/L.1949-P

LC/IP/L.230

N° de venta: S.03.II.G.107

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Presentación</b> .....	7
<b>I. Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries</b>	
<i>Michael Ruffner</i> .....	9
A. Introduction .....	9
B. Performance Information in the Budget .....	10
C. Accrual Accounting .....	16
D. Flexibility in Budgeting for Government Organisations (agencies).....	17
E. Conclusion .....	19
<b>II. Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments</b>	
<i>Jon Blondal</i> .....	27
A. Introduction .....	27
B. Key Recognition Issues .....	29
C. Valuation Issues.....	31
D. Accounting Standards.....	32
E. Implementation Issues .....	33
F. Conclusion .....	36
<b>III. Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú</b>	
<i>Nelson Shack Yalta</i> .....	39
Resumen .....	39
A. Introducción.....	40
B. La administración pública y el desempeño.....	41

C.	Hacia una administración por resultados en el sector público peruano.....	44
D.	Diseño de un sistema de medición y evaluación del desempeño.....	49
E.	Implementando la evaluación del desempeño en el Perú.....	54
F.	Conclusiones y recomendaciones .....	57
G.	Bibliografía .....	59
<b>IV.</b>	<b>Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena</b>	
	<i>Marcela Guzmán</i> .....	67
A.	Introducción .....	67
B.	Indicadores de desempeño .....	70
C.	Evaluación de programas e institucional .....	85
D.	Fondo central de recursos para prioridades gubernamentales. Presentación de programas nuevos y/o ampliaciones o reformulaciones sustantivas.....	102
E.	Programa de mejoramiento de la gestión.....	108
F.	Balance de la Gestión Integral (BGI).....	126
G.	Bibliografía .....	130
<b>V.</b>	<b>O processo institucional de avaliação de plano plurianual 2000-2003</b>	
	<i>Marta Ghirlanda</i> .....	131
	Resumo .....	131
A.	Introdução .....	132
B.	A institucionalização de avaliação.....	133
C.	A avaliação no Brasil .....	135
D.	Conclusões .....	144
E.	Bibliografía referenciada .....	144
<b>VI.</b>	<b>El presupuesto preliminar: su inserción en el modelo de formulación y asignación del presupuesto nacional de Argentina</b>	
	<i>Roberto Martirene</i> .....	147
A.	Introducción .....	147
B.	El presupuesto preliminar .....	150
C.	Hacia la actualización de la circular ONP N <sup>o</sup> 2/96.....	161
<b>VII.</b>	<b>Avances en la implantación de la administración financiera gubernamental en Cuba</b>	
	<i>Héctor Casals</i> .....	169
A.	Introducción .....	169
B.	Antecedentes .....	170
C.	Situación actual de la implantación de la administración financiera gubernamental.....	172
D.	Perspectivas y retos para los próximos años.....	175
E.	Conclusiones .....	176
	<b>Serie Seminarios y conferencias: números publicados</b> .....	177

---

## Resumen

---

Este volumen recoge la versión revisada de los trabajos sobre gestión por resultados y programación plurianual presentados en la Primera reunión de responsables del presupuesto de América Latina y el Caribe, realizada en Santiago de Chile en enero de 2003 en el marco del XV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, bajo los auspicios del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Asistieron autoridades de más de veinte países de la región. En la sesión se examinaron los principios de una gestión pública orientada a “gobernar para los resultados”. Los documentos están disponibles en el sitio Web del ILPES ([www.eclac.cl/ilpes](http://www.eclac.cl/ilpes)).

Este volumen consta de siete artículos. Los dos primeros analizan en forma comparativa la experiencia en los países de la OCDE en el ámbito de la gestión por resultados y de los sistemas contables de base devengado. El tercer artículo describe la institucionalidad desarrollada en Perú para formular los planes estratégicos sectoriales multianuales y los indicadores de desempeño de los organismos del sector público. En el caso de Chile —cuarto artículo del volumen— se describe el Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados. En el quinto artículo se examina el proceso institucional de evaluación gubernamental en el presupuesto federal plurianual de Brasil. El sexto, aborda la inserción del presupuesto preliminar en el modelo de formulación y asignación del presupuesto nacional de Argentina - suerte de adaptación de métodos de planificación estratégica y de presupuesto base cero a una realidad presupuestaria cambiante. El séptimo, y último artículo, se refiere a los ingentes avances logrados en la reforma a la administración financiera gubernamental en Cuba.



## Presentación

---

Los temas fiscales son fuente de preocupación permanente para todos los países de la región y niveles de gobierno. En vista de ello, la CEPAL ha instituido desde fines de los años ochenta la realización anual de un Seminario Regional de Política Fiscal cuyo propósito es reunir a las máximas autoridades económico-fiscales de los países de América Latina y el Caribe, como también a especialistas de organismos internacionales y del mundo académico, para intercambiar experiencias, actualizar informaciones y compartir reflexiones sobre temas fiscales relevantes.

Tras quince versiones, el seminario se ha consolidado como un foro regional de discusión, pasando a ser una actividad regular sustantiva de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, la que, en los últimos años pasó a contar con el copatrocinio de importantes organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, contando además con los auspicios del Ministerio de Hacienda de Chile. El comité organizador del XV seminario estuvo compuesto por la Señora Teresa Ter-Minassian (FMI), el Señor Peter Kalil (BID), el señor Guillermo Perry (Banco Mundial), la Señora Blanca Moreno-Dodson (Instituto del Banco Mundial), y el Señor Ricardo Martner (ILPES, CEPAL).

En el año 2002 se estimó que era conveniente generar una instancia de encuentro y debate entre los responsables del presupuesto de los países de la Región, agentes principales del proceso de modernización del Estado. En atención a la positiva experiencia registrada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en la materia, la cual convoca desde el año 1980 a

los ejecutivos públicos responsables del presupuesto de los países miembros a la reunión anual del *Senior Budget Officials Working Party* (SBO), se obtuvo el patrocinio del Servicio de Gestión Pública de la OCDE (PUMA) para organizar una reunión de similares características en el marco del XV Seminario Regional de Política Fiscal.

Esta iniciativa siembra la semilla para la institucionalización de actividades regulares de intercambio de información y cooperación en el ámbito presupuestario por parte de los ejecutivos responsables en América Latina y el Caribe. Se convocó entonces a los directores y viceministros de presupuesto de la región para analizar y debatir, desde la perspectiva del proceso presupuestario, las iniciativas en materia de gestión por resultados y de programación plurianual del gasto público.

Este volumen es el compendio de la versión revisada de los trabajos presentados en la Primera Reunión de Responsables del Presupuesto de América Latina y el Caribe, llevada a cabo el día 29 de enero de 2003. Su contenido está organizado geográfica y temáticamente, empezando con la experiencia comparada de los países de la OCDE en materia de gestión por resultados y los sistemas de contabilidad y presupuestación. Desde inicios de los noventa, prácticamente todos los países miembros de la OCDE han realizado enormes esfuerzos para mejorar la calidad del gasto público adoptando un enfoque de resultados en sus sistemas de gestión y de presupuestos. Los procesos y los resultados han sido diversos, según las capacidades, prioridades y culturas nacionales. Como se describe en los documentos, la OCDE se encuentra trabajando en una base de datos que le va a permitir realizar una comparación sistemática de los principales avances en esta materia (para mayores detalles, ver [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)).

Las iniciativas también han sido abundantes en América Latina. En algunos países, el proceso institucional de evaluación gubernamental ha sido explícitamente vinculado al ciclo de ejecución de los planes de desarrollo y de los presupuestos plurianuales. Se examina el desarrollo institucional del Perú para formular los planes estratégicos sectoriales multianuales y los indicadores de desempeño de los organismos del sector público; las distintas herramientas utilizadas en el sistema de control de gestión y presupuesto por resultados de Chile; el proceso institucional de evaluación gubernamental en el presupuesto federal plurianual de Brasil; la inserción del presupuesto preliminar en el modelo de formulación y asignación del presupuesto nacional de Argentina; y los avances logrados en la reforma a la administración financiera gubernamental en Cuba.

Además de estos documentos, se presentaron experiencias de otros países, cuyas ponencias están disponibles en el sitio Web del Ilpes, [www.cepal.org/ilpes](http://www.cepal.org/ilpes). Además de agradecer a los organismos patrocinadores y auspiciadores, especialmente a los miembros del Comité organizador, en mi calidad de coordinador quisiera expresar mis más sinceros reconocimientos a los funcionarios de ILPES que hicieron posible esta actividad, especialmente a Juan Cristóbal Bonnefoy, en sus aspectos sustantivos, y a Pamela Yerkovic y Paola Ghiglino, en lo relativo a los aspectos administrativos de la organización del seminario.

Ricardo Martner  
Coordinador del XV Seminario Regional de Política Fiscal de CEPAL  
Agosto de 2003



# I. Overview of Results Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries

---

*Michael Ruffner*<sup>1</sup>

## A. Introduction

The purpose of this paper is to give a background for and overview of how results focused budgeting and management is implemented in OECD Member countries and selected non-member countries. Specifically the paper will address:

- the occurrence and use of performance information in the budget;
- the use of accrual accounting and budgeting;
- the flexibility in budgeting for government bodies.

The comparison builds on the surveys from 1999, 2000 and 2001 of budgeting practices in OECD Member countries. The surveys are undertaken under the auspices of the OECD network of Senior Budget Officials. The responses to the questionnaires are given by members of that network and is thus not a result of investigations in the countries involved by the OECD secretariat.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Administrator, Public Governance and Territorial Development Directorate, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

<sup>2</sup> It should be noted that some of the questions involve an element of subjective judgement on behalf of the responder. The distribution of answers by country can be found in the annexes to this paper. Readers are encouraged to report to the OECD secretariat if the country information is inaccurate.

The surveys from 1999 and 2000 only include responses from OECD Member countries whereas the survey from 2001 also includes responses from Brazil and Chile, which are permanent observers of the Senior Budget Officials network. Some countries have opted not to respond to all questions. Please refer to the tables in the annex for identification of the non-respondents for each issue covered in the text.

## B. Performance information in the budget

In 1999 and 2000, three quarters of the OECD Member countries participating in the surveys reported that they routinely include performance information in their budget documentation. Out of these three quarters, around 70 percent include such information for most of the programmes in the budget whereas the remainder include the information for a limited set of programmes. In 1999, only 36 percent of the countries including performance information in the budget documentation reported that the inclusion of this information was a legal requirement for some or most programmes.

There is a longstanding debate in OECD Member governments as to the appropriate role of the national audit offices in regard to performance information. Ministries of Finance generally hold the view that audit should be limited to financial information whereas audit offices typically would like to have a stronger role.

In 2000, eight countries reported that performance information was audited for most programmes whereas five countries reported that it was only audited for some programmes. 13 countries, corresponding to almost half of the countries responding to this particular question, reported that performance information was not audited. Unfortunately, this distribution does not reveal whether the audit was undertaken by the audit offices, the ministries of finance or internal controllers.

### 1. Outcomes and outputs

The term “performance” is often used to denote a move in the focus of budgeting and management from inputs and work processes to a focus on outputs and outcomes. As a term, however, “performance” is imprecise because it does not make a distinction between “outputs” and “outcomes” and as it does not make a distinction between evidence of internal performance (*i.e.* operations) and external performance (*i.e.* outputs and outcomes inflicted on the surrounding environment of the entity in question).

#### Box 1

##### DEFINITION OF INPUTS, PROCESSES, OUTPUTS AND OUTCOMES

*Inputs* are what an organisation or manager has available to achieve an output or outcome. Inputs can include employees, equipment or facilities, supplies on hands, goods or services received. *Costs* are the expenses incurred using the inputs. *Outputs* are the goods or services (usually the latter) which government bodies provide for citizens, business and/or other government bodies. *Processes* are the ways inputs are aligned to bring about outputs. *Outcomes* are the impacts on, or the consequences for, the community from the outputs or activities of the Government. Outcomes reflect the intended and unintended results from government actions and provide the rationale for government interventions.

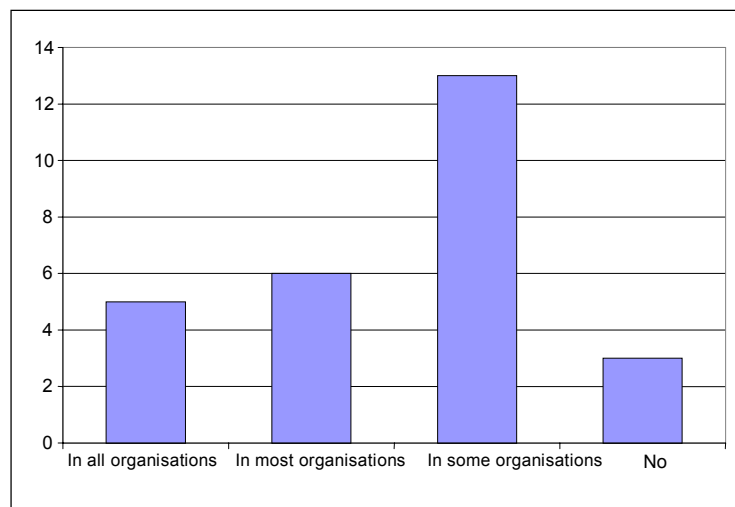
Examples of input could be secretaries, computers or office space. An example of an output from a Ministry of Finance could be a monthly delivery of reports of Government financial performance and the annual financial statements. An example of an output target could be that 90% of economic reports are delivered within the timeframes agreed and are rated excellent or above average by principal users. An example of an outcome from such a ministry could be that government finances are sustainable. An example of an outcome target could be that Government Finances will produce a budgetary surplus of two percent in the next fiscal year.

**Source:** Outcome Focused Management and Budgeting, The OECD Journal of Budgeting, Volume 1, Issue 4.

In the 1999 and 2000 surveys on budgeting developments, the secretariat only asked whether “performance information” was included in the budget documentation. In the 2001 questionnaire, the Senior Budget Officials in the OECD Member countries, as well as in Brazil and Chile, were asked whether the distinction between outcomes and outputs were used in all, most or some organisations in their respective public sectors. The result is depicted in Figure 1.

**Figure 1**  
**IS THE DISTINCTION BETWEEN OUTPUTS AND OUTCOMES**  
**USED IN PUBLIC SECTOR ORGANISATIONS?**

(Number of countries, 2001, N=27)



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

In eleven countries, it was reported that equal to 40 percent of the countries answering this question, reported that the distinction was used in all organisations. Australia did not respond to the questionnaire but should be included in this group which would raise the total to 12 countries. Only Austria, Spain and Turkey reported that the distinction was unknown while the remaining group reported that the distinction between outputs and outcomes was used in some organisations.

These numbers are likely to be inflated as there is much confusion in countries as to the meaning of terms involved. Nevertheless, Figure 1 supports the impression that the distinction between outcomes and outputs is being used.

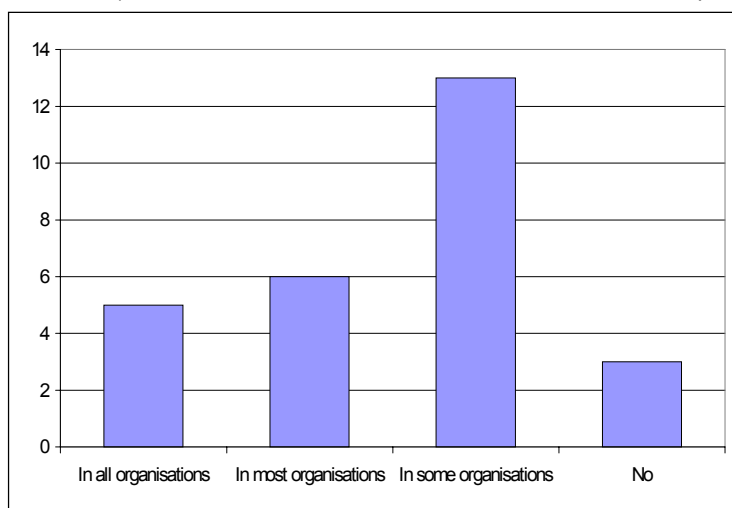
## 2. Outcomes, outputs and the budget

Figure 2 depicts whether output and outcome targets are routinely included in the main budget documentation and if so, in what format.

Figure 2

**ARE TARGETS ROUTINELY SHOWN IN THE BUDGET DOCUMENTATION DELIVERED TO PARLIAMENT?**

(Number of countries, 2001, N=25 for outcomes, N=26 for outputs)



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

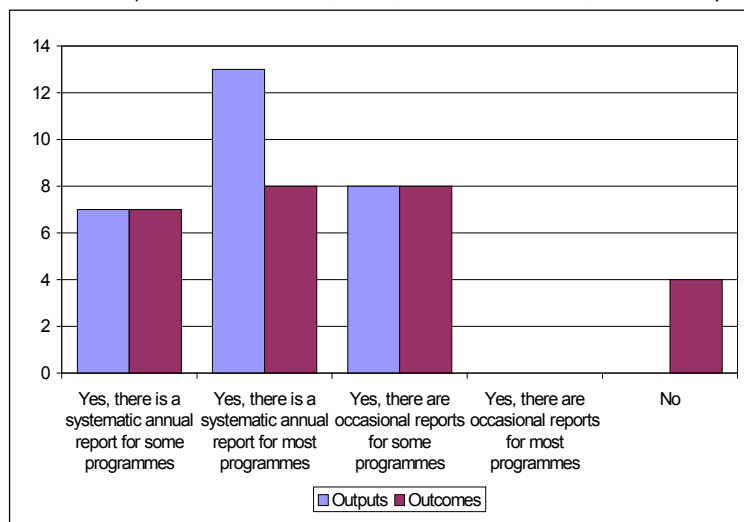
Note: Two countries, USA and Denmark, reported that they include output and outcome targets in the main budget documentation as well as in reports for each ministry. Two countries, Denmark and Greece, reported that only "some" targets are included.

Generally, more countries reported that they are including output targets than there are countries including outcome targets. Predominantly, the targets are included in the main budget documentation. Only Iceland responded that a separate government-wide report with output targets is being issued and only Brazil and the United Kingdom reported that they issue separate government-wide reports on outcome targets.

Figure 3

**IS ACTUAL PERFORMANCE AGAINST OUTCOME TARGETS REPORTED?**

(Number of countries, 2001, N=25 for outcomes, N=26 for outputs)



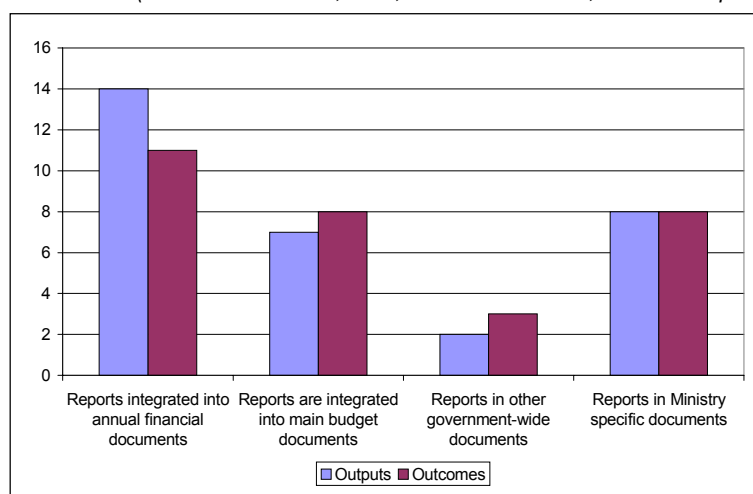
Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

Twenty countries reported that “there is a systematic annual reporting on how public organisations have performed against output targets” for some or most of their programmes. The similar number for outcome targets is 15. Belgium, Norway Turkey and Chile responded that outcomes are not reported against even though at least the first three of these countries reported that they include outcome targets in the main budget documentation presented to parliament.

Interestingly, Austria, Hungary, Iceland and Korea inform that they issue occasional reports on how public organisations have performed against outcome targets even though these are not included in the any budget documentation. No country is reported not to account for the delivery on output targets at all.

Performance against targets can be reported in different formats and documents relating to the budgeting and accounting procedures. As illustrated in Figure 4 below, countries most commonly integrate the reporting in the annual financial documents. 14 countries do this for output targets whereas 11 countries do this for outcome targets. Less common is integration in the main budget documentation. Reporting in government-wide documents is rare. Eight countries reported that they include information on performance against targets in reports for each individual ministry.

**Figure 4**  
**FORMAT FOR REPORTING ON OUTPUT AND OUTCOME TARGETS FOR SOME OR MOST PROGRAMMES**  
(Number of countries, 2001, N=20 for outcomes, N=23 for outputs)



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

Characteristically, however, a number of countries reported on performance in more than one format (this is why the columns in Figure 4 sum up to more than the number of countries answering the question).

As regards reporting on output targets, Luxembourg includes reporting in the budget as well as in reports specific to each ministry. Norway and Spain reported in the budget as well as in the accounts. Sweden and the USA include reporting on output targets in budgets, accounts and reports specific to each ministry. And Switzerland include the information in the accounts as well as in reports for each ministry.

As regards reporting on outcome targets, France include information in the accounts as well as in the budget and Luxembourg include the information in the budget as well as in reports specific to

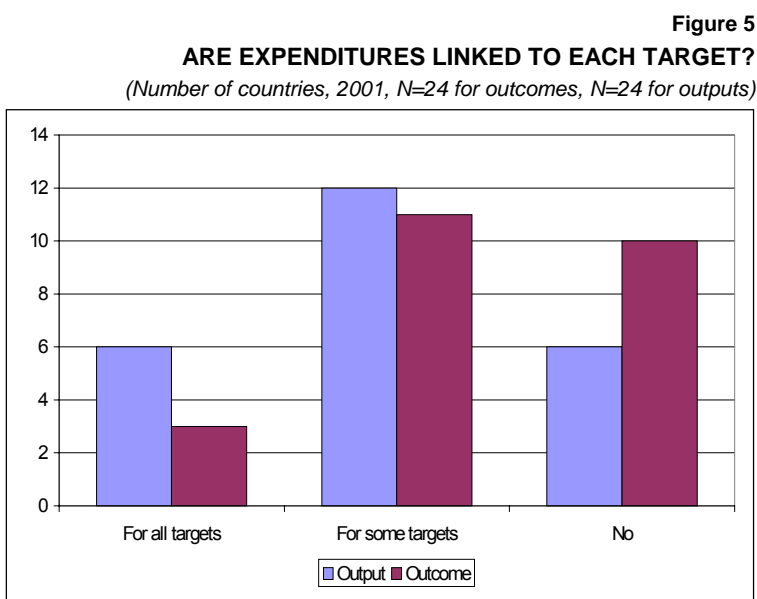
each ministry. As in regard to outputs, Spain and Norway reported on outcomes in the budget as well as in the accounts whereas Sweden spreads its reporting over the accounts, the budget and ministry specific reports. Switzerland, include reporting on output and outcome targets in the accounts but supplements with performance information in reports for each ministry. The USA integrate reporting on outcomes in the budget and in ministry specific reports whereas Brazil reports in the accounts, the budget and in government wide reports.

In some countries, the Senior Budget Officials have reported that the performance information against outcome and output targets are given for *most* government programmes whereas others have indicated that the information only applies to *some* government programmes. Around half of the countries responded that the reporting on outcome and output targets only regards some programmes.

The partial reporting and the many different and potentially overlapping formats raise the questions of whether countries have yet found the optimal way of reporting on performance targets.

### 3. Expenditure and targets

Figure 5 depicts whether “expenditures are specifically linked” to each output and outcome target.



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

Italy, Luxembourg, New Zealand, Turkey, Brazil and Chile reported that expenditures are linked to all output targets whereas only Italy, Turkey and Brazil reported that the same is the case in regard to outcome targets. Half of the 24 countries answering this question link expenditures to *some* output targets whereas 25 percent (Italy, Luxembourg, New Zealand, Turkey, Brazil and Chile) reported that all output targets are linked to expenditure.

Ten countries reported that outcome targets are not linked to expenditure. Half of these countries reported that they are not presenting any outcome information in the budgeting documentation – there are thus no outcome targets to link expenditures to. The other half include outcome targets in the main budget documentation but does not link any of them to expenditure.

One country (Hungary) reported that expenditures are linked to outcome targets even though this country also reported that outcome targets are not included in the budget documentation presented to parliament.

Five of the six countries reporting that they do not link expenditure to output targets also reported that they are not linking expenditure to outcomes either. Austria, Denmark, Japan, Korea and Spain belong to this group. The United Kingdom reported that they are linking expenditure to “some outcome targets” but not to output targets.

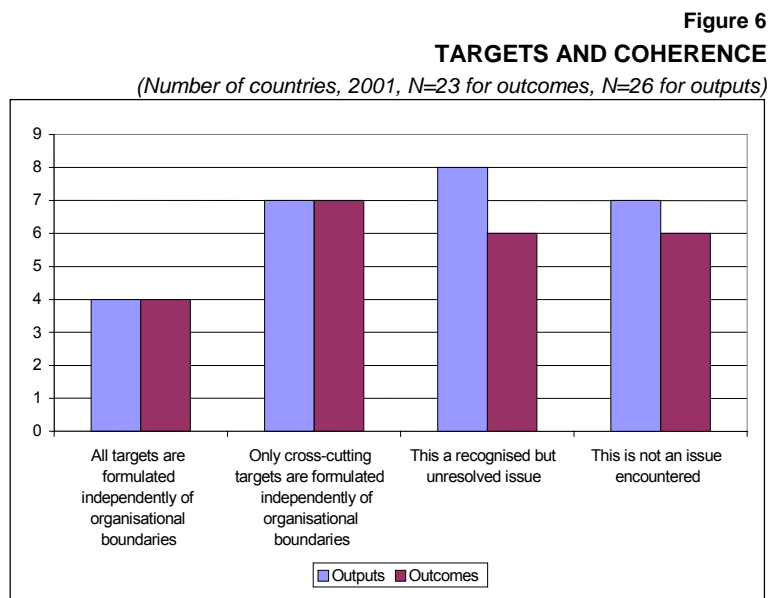
In general, the findings in Figures 1 to 5 support the impression that countries are more at ease in dealing with output than with outcome targets.

In general, the findings in Figures 1 to 5 support the impression that countries are more at ease in dealing with output than with outcome targets.

### 4. Coherence

An issue often encountered in regard to results focused management and budgeting is the dilemma between setting targets for individual managers and organisations on one hand and providing for coherence in policy and delivery from a whole of government perspective on the other.

Figure 6 illustrates how this is dealt with in countries as reported by Senior Budget Officials in 2001.



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

France, Greece and Sweden reported that output and outcome targets are set independently of organisational boundaries as regards both outcome and output targets. The Netherlands reported that outcome targets are set independently of organisational boundaries whereas the issue of cross-cutting outputs is not encountered. Turkey, on the other hand, reported that all output targets are formulated independently of organisational boundaries whereas the issue of cross-cutting outcome targets is not encountered.

Seven countries reported that cross-cutting outcome and output targets are formulated independently of organisational boundaries whereas other outcome targets are linked to the

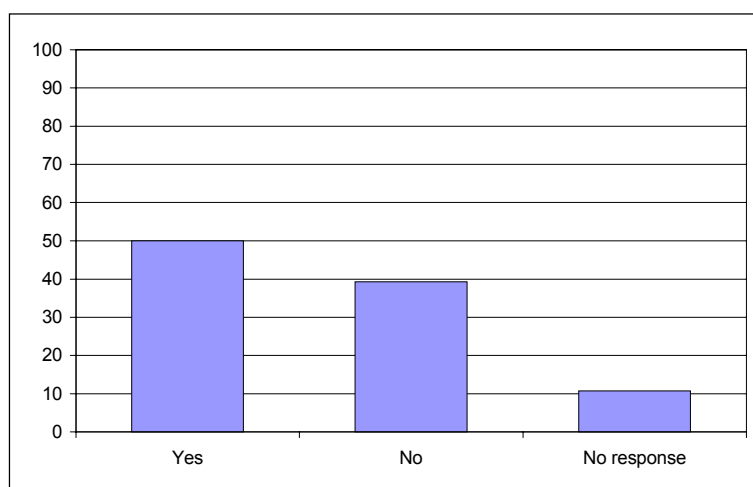
organisations delivering on these targets. A little more than one third of the countries responding to this question reported that the issue of cross-cutting output targets is a recognised but as yet unresolved issue whereas more than one fourth reported the same observation as regards outcome targets. A similar number of countries responded that this is not an issue encountered at all.

## 5. Performance information and allocation

A frequently voiced concern is that performance information is not used in decision making. This proposition has fairly important implications as it would indicate that systems are not designed to successfully address one of their main purposes and because the sometimes substantial efforts going into designing and running the systems would then not result in the expected benefits.

One aspect of decision making sometimes expected to be supported by performance information is allocation of financial resources. Figure 7 depicts the use of performance information in budget (re)allocation as reported in 1999.

**Figure 7**  
**IS THERE EVIDENCE THAT PERFORMANCE DATA IS REGULARLY USED IN DETERMINING BUDGETARY ALLOCATIONS?**  
(Percent, 1999, N=28)



**Source:** OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

**Note:** Numbers for this graph are not provided in the annex.

50 percent of the Senior Budget Officials were of the view that there was evidence that performance data was determining budget allocations whereas 40 percent did not see such evidence. Almost all of those officials who held the view that the performance information was used for allocation decisions reported that the information is used for allocation within programmes and agencies and within ministries, whereas only one in three was of the view that performance information is used for allocation between ministries and programmes.

## C. Accrual accounting

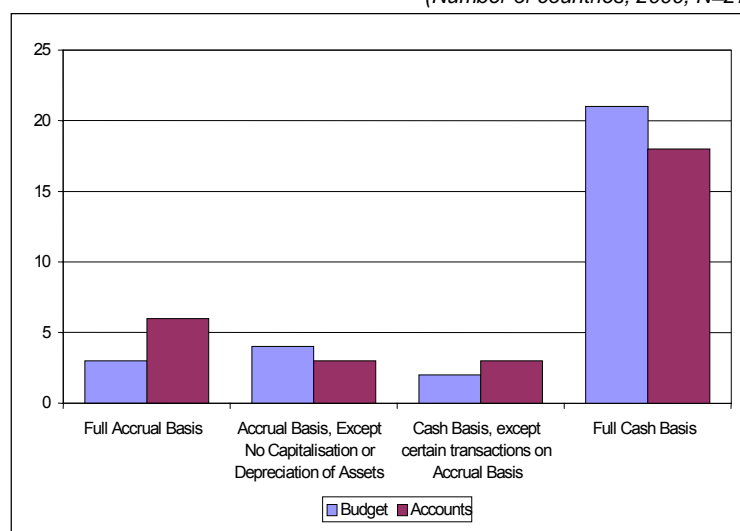
Accrual accounting and budgeting is at the top of the public management and budgeting agenda in the OECD member countries as well as in the international public management and budgeting community. Accruals are of interest in connection to results focused management and budgeting



because some see accrual accounting and budgeting as a prerequisite for accurate costing of outputs and outcomes. Costing or even pricing, again, is seen as necessary in order to be able to compare the costs of different providers of the same type of outputs and thus to make them compete on efficiency. Furthermore, costing of outcomes is seen by some as necessary if an outcome approach is to be used for reallocation purposes.

As accrual accounting and budgeting can be seen as a more accurate way of including costs and benefits, the use of accruals is of interest in regard to a results approach to budgeting and management.

**Figure 8**  
**ACCRUAL ACCOUNTING**  
(Number of countries, 2000, N=27)



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

The majority of OECD Member countries are budgeting and accounting on a cash basis. Only Australia, New Zealand and the United Kingdom reported to be budgeting on a full accrual basis and only the first two of these countries also use accruals as accounting basis for the consolidated financial statements. Australia and New Zealand, however, are joined by Finland and Sweden when it comes to full accrual accounting. Close to 70 percent of the 27 OECD Member countries providing answers to this question still budget on a full cash basis whereas 60 percent use cash as an accounting basis.

Canada, Korea, Sweden and Switzerland are considering moving to a full accrual based budget whereas Denmark, Germany and Portugal are considering introducing additional accrual information in the budget.

#### **D. Flexibility in budgeting for government organisations (agencies)**

A significant trend in budgeting and management in OECD countries in the last 10-20 years has been to give government organisations (institutions, agencies) increased managerial freedom. An important aspect of this has involved increased managerial discretion over how to allocate expenditures between capital, land and labour. The philosophy has been that managers should be given increased managerial freedom in exchange for increased accountability for results. The

information about results or performance in the sections above thus only addresses one side of the equation whereas the other side, the increased degrees of freedom, is dealt with in the following.

One indication of the degree of freedom is the number of appropriations given to government bodies for their operating expenses. In principle, bodies with only one appropriation will have larger degrees of freedom than bodies with more appropriations because transfers between appropriations is typically more complicated than transfers within an appropriation. If a body thus receives one appropriation for operating expenses, the manager of the organisation in question is in a position to decide on the mix of inputs him or herself as opposed to a situation where parliament has decided on the mix of input through different appropriations (for example, one for salaries, one for office space and one for office supplies).

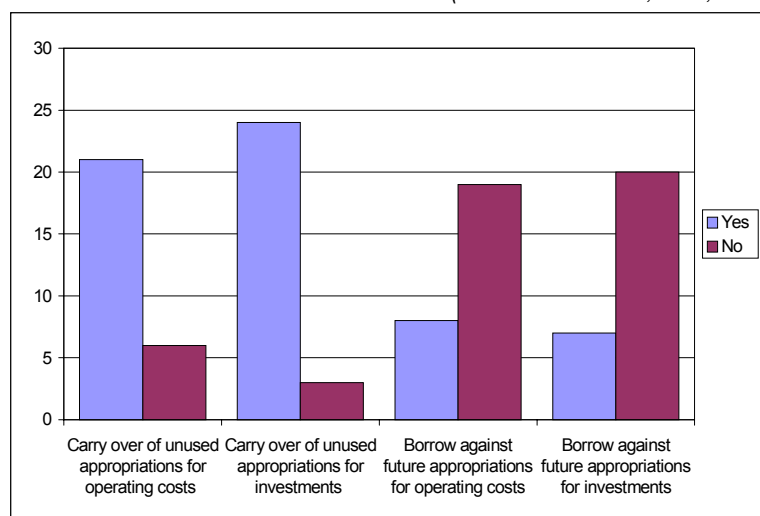
More than one third of the 27 countries participating in the survey in 2000 reported that government bodies receive *one* appropriation for all their operating expenditures. An equal number reported that government bodies receive *more than two* appropriations, *i.e.* detailed appropriations for a number of inputs. Seven countries reported that government bodies receive two appropriations – *i.e.* one for salaries and one for other operating expenditures.

Nevertheless, just as having only one appropriation does not in itself necessarily free government bodies from input controls, so does having more than one appropriation not necessarily imply a total lack of flexibility provided budget rules allow for transfers between the different appropriations.

Out of the 17 countries that operate with more than one appropriation for operating expenditure, only Switzerland and Turkey forbid transfers between the appropriations. The remaining countries allow for transfers with certain restrictions, typically approval by the Ministry of Finance.

Another element of managerial freedom regards flexibility in spending over time; *i.e.* carry-over and borrowing facilities as depicted in Figure 9 below.

**Figure 9**  
**BORROWING AND CARRY-OVER FACILITIES**  
(number of countries, 2000, N=27)



Source: OECD Budgeting Database, 2002 Edition.

Countries generally allow government bodies to carry over unused appropriations for operating costs although six out of the 21 countries that allows such carry-overs conditions this on the approval of the Ministry of Finance. As regards investments, even more countries allow for carry-overs and almost none of them conditions this on approval from the Ministry of Finance.

The other side of carry-overs concerns borrowing against future appropriations. Only 8 countries allow for this when it comes to operating costs and then usually only within tight limits, *i.e.* 1-5 percent of appropriations. Seven countries allow for borrowings as regards investments.

## E. Conclusion

The purpose of this paper was to give a background for and overview of how results focused budgeting and management is implemented in OECD Member countries and selected non-member countries in regard to:

- the occurrence and use of performance information in the budget;
- the use of accrual accounting and budgeting;
- the flexibility in budgeting for government bodies (agencies).

It was documented that most governments today include performance information in their budget documentation and that information is subject to some form of audit in half of the countries. Though the current debate in the international public management and budgeting community on the distinction between outcomes and outputs is relatively new, the distinction between the two categories of results is used in most or all organisations in 11 out of 27 countries participating in the survey.

A fairly large number of countries reported that the most common format for presenting output and outcome targets to the legislature is in the main budgeting documentation.

The overall picture is not entirely clear when it comes to the format of reporting on performance against outcome and output targets. The accounts are the most popular format but there are substantial variations. Six countries use more than one format in regard to outcomes and seven countries use more than one format as regards reporting on outcome targets. Furthermore, it appears that the reporting in up to half of the countries setting targets does not cover the whole range of government activities.

Only a limited number of countries link performance targets to expenditures for all government programmes though around half of them have established links for some of their programmes. A limited number of countries use performance targets without any linking to expenditure at all.

Countries have different approaches to dealing with cross-cutting issues in regard to performance targets. More than half the countries reported that this is either a recognised but unresolved problem or an issue not encountered. Of the remaining half, most have opted for a mix between targets bound to the organisations delivering on public services and targets to which different organisations can contribute.

Half of the countries reported that performance information is used for allocation purposes during the budget procedure but also that the use is confined to allocation within ministries and programmes

As regards accounting and budgeting basis, 60 percent of the countries participating in the survey still operate on a full cash basis whereas 10 and 20 percent use accruals for their budgeting and accounting respectively. The remaining countries operate mixed systems.

Most countries have given substantial degrees of freedom to managers of public bodies as regards the use of funds for operational expenditures. Almost half of the countries, however, still require that the Ministry of Finance approve transfers between different kinds of input. Almost all countries allow for carry-overs of unused funds for operating expenses and investments whereas borrowing against future appropriations is only permitted in under one third of the countries.

## Annex

## Results from the OECD Budgeting Database

Table 1

**IS A DISTINCTION BETWEEN OUTPUTS AND OUTCOMES USED IN  
GOVERNMENT ORGANISATIONS? 2001**

	Yes, in all organisations	Yes, in most organisations	Yes, in some organisations	No
Australia				
Austria				X
Belgium			X	
Canada		X		
Czech Republic			X	
Denmark			X	
Finland		X		
France			X	
Germany				
Greece			X	
Hungary			X	
Iceland			X	
Ireland				
Italy	X			
Japan	X			
Korea			X	
Luxembourg			X	
Mexico			X	
Netherlands			X	
New Zealand		X		
Norway		X		
Poland				
Portugal			X	
Slovak Republic				
Spain				X
Sweden	X			
Switzerland			X	
Turkey				X
United Kingdom		X		
United States	X			
Brazil		X		
Chile	X			

Source: OECD Budgeting Database-2002 Edition

Table 2  
**OUTPUTS, OUTCOMES AND THE BUDGET, 2001**

	Are output targets routinely displayed in the budget documentation presented to the legislature	Is actual performance against the output targets reported?	Are expenditures specifically linked to each output target?	Are outcome targets displayed in the budget documentation presented to the legislature?	Is actual performance against outcome targets reported?	Are expenditures specifically linked to each outcome target?
Australia	-	-	-	-	-	-
Austria	No	Occasionally	No	No	Occasionally	No
Belgium	Yes	Occasionally	For some	Yes	No	Yes for some
Canada	Yes	Annually for some	-	Yes	Annually for most	Yes for some
Czech Rep.	Yes	Occasionally	-	Yes	Occasionally	Yes for some
Denmark	Yes, some	Annually for most	No	Yes, some	Annually for most	No
Finland	Yes	Annually for most	For some	Yes	Annually for some	No
France	Yes	Annually for some	For some	Yes	Annually for some	Yes for some
Germany	-	-	-	-	-	-
Greece	Yes, some	Occasionally	For some	Yes, some	Occasionally	Yes for some
Hungary	No	Annually for some/occasionally	For some	No	Occasionally	Yes for some
Iceland	Yes	Occasionally	For some	No	Occasionally	No
Ireland	-	-	-	-	-	-
Italy	Yes	Annually for most	For all	Yes	Annually for most	Yes for all
Japan	Yes	Annually for most	No	Yes	Annually for most	No
Korea	Yes	Occasionally	No	No	Occasionally	No
Luxembourg	Yes	Annually for some	For all	Yes	Annually for some	Yes for some
Mexico	Yes	Annually for most	For some	-	-	-
Netherlands	Yes	Annually for some	For some	Yes	Annually for some	Yes for some
New Zealand	Yes	Annually for most	For all	No	No	No
Norway	Yes	Annually for most	For some	Yes	Annually for most/occasionally	Yes for some
Poland	-	-	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-	-	-
Slovak Rep.	-	-	-	-	-	-
Spain	Yes	Annually for some	No	Yes	Annually for some	No
Sweden	Yes	Occasionally/annually for most	For some	Yes	Annually/occasionally	Yes for some
Switzerland	Yes	Annually for most	For some	Yes	Annually for most	-
Turkey	Yes	Annually for most	For all	Yes	No	Yes for all
UK	Yes	Annually for most	No	Yes	Annually for most	Yes for some
USA	Yes	Annually for most	For some	Yes	Annually for most	No
Brazil	Yes	Annually for most	Yes	Yes	Annually for some	Yes for all
Chile	Yes	Annually for some	Yes	-	No	No

Source: OECD Budgeting Database-2002 Edition

Table 3  
**TARGETS AND COHERENCE, 2001**

	All targets are formulated independently of boundaries		Only cross-cutting targets are formulated independently		This is a recognised but unresolved issue		This is not an issue encountered	
	Output	Outcome	Output	Outcome	Output	Outcome	Output	Outcome
Australia								
Austria							x	x
Belgium					x	x		
Canada			x	x				
Czech Republic			x	x				
Denmark					x	x		
Finland					x	x		
France	x	x						
Germany								
Greece	x	x						
Hungary							x	x
Iceland							x	x
Ireland								
Italy							x	x
Japan					x			
Korea			x	x				
Luxembourg			x	x				
Mexico					x			
Netherlands		x					x	
New Zealand			x	x				
Norway					x	x		
Poland								
Portugal								
Slovak Republic								
Spain							x	x
Sweden	x	x						
Switzerland							x	
Turkey	x							x
United Kingdom			x	x				
United States					x	x		
Brazil			x	x				
Chile					x	x		

Source: OECD Budgeting Database-2002 Edition

Table 4

## CASH OR ACCRUAL BUDGETING AND ACCOUNTING, 2000

	Budgeting				Accounting			
	Full Accrual Basis	Accrual Basis, Except No Capitalisation or Depreciation of Assets	Cash Basis, except certain Transactions on Accrual Basis	Full Cash Basis	Full Accrual Basis	Accrual Basis, Except No Capitalisation or Depreciation of Assets	Cash Basis, except certain Transactions on Accrual Basis	Full Cash Basis
Australia	X				X			
Austria				X				X
Belgium				X				X
Canada		X				X		
Czech Rep.				X				X
Denmark			X(1)				X(1)	
Finland		X(2)			X			
France				X			X(5)	
Germany				X				X
Greece								
Hungary				X				X
Iceland		X				X		
Ireland				X				X
Italy								
Japan				X				X
Korea				X				X
Luxembourg				X				X
Mexico				X				X
Netherlands				X				X
Norway				X				X
New Zealand	X				X			
Poland				X			X(6)	
Portugal				X				X
Spain				X				X
Sweden				X	X			
Switzerland				X				X
Turkey				X				X
UK	X(3)							X(3)
USA			X(4)		X			

Source: OECD Budgeting Database-2002 Edition

(1) Denmark – Interest Expenses and Employee Pensions Treated on Accrual Basis.

(2) Finland – Transfer Payments Not on Accrual Basis.

(3) United Kingdom – Budget on Full Accrual Basis Effective Fiscal Year 2001-02. Statements on Full Accrual Basis Effective Fiscal Year 2005-06.

(4) United States – Interest Expenses, Certain Employee Pension Plans, and Loan and Guarantee Programmes Treated on Accrual Basis.

(5) France – Interest Expense and Certain Other Transactions Treated on Accrual Basis. Full Accrual Basis to be Introduced.

(6) Poland – Employee Pensions Treated on Accrual Basis.



Table 5

**FLEXIBILITY IN BUDGETING FOR GOVERNMENT ORGANISATIONS – APPROPRIATIONS AND TRANSFERS, 2000**

	Number of appropriations for each government organisation	Are transfers between different appropriation lines possible	Are transfers between capital investments or transfer programmes and operating expenditures permitted?
Australia	One	-	No
Austria	Two	Yes – MOF approval	No
Belgium	-	-	-
Canada	One	-	No
Czech Republic	Two	Yes – MOF approval	Yes – MOF approval
Denmark	One	-	No
Finland	One	-	No
France	More than two	Yes – MOF approval 1)	No
Germany	More than two	Yes – MOF approval 2)	Yes – Restrictions
Greece	More than two	Yes – MOF approval	No
Hungary	More than two	Yes – restrictions	No
Iceland	One	-	No
Ireland	More than two	Yes – MOF approval	Yes – MOF approval
Italy	One	-	No
Japan	More than two	Yes – MOF approval	No
Korea	Two	Yes – MOF approval	Yes – MOF approval
Luxembourg	-	-	-
Mexico	Two	Yes – MOF approval	Yes – Restrictions
The Netherlands	One	-	Yes – MOF approval
New Zealand	One	-	No
Norway	One	-	No
Poland	Two	Yes – MOF approval	Yes – MOF approval
Portugal	More than two	Yes – MOF approval	Yes – MOF approval
Slovak Republic	-	-	-
Spain	Two	Yes – restrictions	No
Sweden	One	-	No
Switzerland	More than two	No	No
Turkey	Two	No	No
United Kingdom	More than two	Yes – MOF approval	Yes – Restrictions 4)
United States	More than two	No 3)	No

**Source:** OECD Budgeting Database-2002 Edition

1. Up to 10 Percent.
2. Some transfers can be made without prior approval from the finance ministry.
3. Transfer authority varies from organisation to organisation. Transfers frequently require approval of congressional committee.
4. Transfers from operating appropriations to capital can be freely made; specific restrictions apply for others.

Table 6

**FLEXIBILITY IN BUDGETING FOR GOVERNMENT ORGANISATIONS – LOANS  
AND CARRY-OVERS, 2000**

	Is it possible to carry forward unused appropriations?		Is it possible for managers to borrow against future appropriations?	
	For operating costs?	For investments?	For operating costs?	For investments?
Australia	Yes	Yes	No	No
Austria	Yes	Yes	No	No
Belgium	-	-	-	-
Canada	Yes (up to 5 %)	Yes (up to 5%)	Yes 2)	Yes 2)
Czech Rep.	No	No	No	No
Denmark	Yes	Yes	Yes (up to 2 %)	No
Finland	Yes	Yes	No	No
France	Yes – MOF approval (up to 10 %)	Yes	Yes	Yes
Germany	Yes	Yes	Yes 3)	Yes 3)
Greece	No	Yes	No	Yes 3)
Hungary	Yes – MOF approval	Yes	No	No
Iceland	Yes	Yes	No 4)	No
Ireland	Yes – MOF approval (up to 5 %)	Yes	No	No
Italy	No	Yes	No	No
Japan	Yes – MOF approval	Yes	No	No
Korea	Yes (up to 5 %)	Yes	No	No
Luxembourg	-	-	-	-
Mexico	No 1)	No 1)	No	No
The Netherlands	Yes (up to 1 %)	Yes (up to 1%)	Yes (up to 1 %)	Yes (up to 1 %)
New Zealand	Yes	Yes	No	No
Norway	Yes (up to 5 %)	Yes	Yes (up to 5 %)	No
Poland	Yes – MOF approval	Yes	No	No
Portugal	Yes – MOF approval	Yes	No 4)	No 4)
Slovak Republic	-	-	-	-
Spain	No	No	No	No
Sweden	Yes (up to 3 %)	Yes	Yes (up to 3 %)	Yes (up to 10 %)
Switzerland	Yes	Yes	No	No
Turkey	No	Yes	No	No
United Kingdom	Yes	Yes	Yes 3)	Yes 3)
United States	Yes (up to 50 %)	Yes	No	No

**Source:** OECD Budgeting Database-2002 Edition

1. Annual appropriations are, however, valid 3 months into the next year.
2. The finance ministry operates a small reserve fund from which organisations may borrow for specific needs
3. The finance ministry may approve such borrowing on a case-by-case basis. Specific restrictions apply.
4. All overspending in one year is deducted from next year's appropriation.

## II. Accrual Accounting and Budgeting: Key Issues and Recent Developments

---

*Jon Blondal*<sup>1</sup>

### A. Introduction

Cash and accruals represent two end points on a spectrum of possible accounting and budgeting bases. The cash end of the spectrum has traditionally been applied by Member countries for their public sector activities. In recent years there has been a major trend towards accruals end of the spectrum in Member countries. About half of Member countries have adopted accruals to one degree or another. The appendices provide details on practices in individual Member countries. Several general comments can be made about practices in Member countries.

There is much greater acceptance of accruals for financial reporting than for budgeting purposes. This does not appear to be a temporary snapshot as countries migrate to accrual budgeting but rather a firm view among a number of Member countries. Two reasons are most often cited for this. First, an accrual budget is believed to risk budget discipline. The political decision to spend money should be matched with when it is reported in the budget. Only cash provides for

---

<sup>1</sup> Principal Administrator, Public Governance and Territorial Development Directorate, Organisation for Economic Co-Operation and Development (OCDE)

that. If major capital projects, for example, could be voted on with only the commensurate depreciation expense being reported, there is a fear that this would increase expenditures for such projects. Second, and somewhat contradictory to the first one, is that legislatures have often shown resistance to the adoption of accrual budgeting. This resistance is often due to the sheer complexity of accruals. In this context, it is noteworthy that the countries that have adopted accrual budgeting generally have a relatively weak role for the legislature in the budget process.

The problem, however, with applying accruals only to financial reporting and not to the budget is that it risks not being taken seriously. The budget is the key management document in the public sector and accountability is based on implementing the budget as approved by the legislature. If the budget is on cash basis, that is going to be the dominant basis on which politicians and senior civil servants work. Financial reporting on a different basis, risks becoming a purely technical accounting exercise in these cases.

Notwithstanding these concerns, more and more Member countries are adopting accruals for their financial reporting. This typically proceeds with individual ministries and agencies first adopting accruals for their own reporting. Over time more and more ministries and agencies adopt accruals and then the financial statements for the whole-of-government are presented on an accrued basis.

The objective of moving financial reporting to accruals is to make the true cost of government more transparent; for example, by attributing the pension costs of government employees to the time period when they are employed and accumulating their pension rights rather than having this as an unrelated expenditure once they have retired. Instead of spikes in expenditures when individual capital projects are undertaken, these are incorporated into the annual operating expenditures through an allowance for depreciation. Treating loans and guarantee programs on an accrual basis fosters more attention to the risks of default by those who have been granted them, especially if there is a requirement for such default risks to be pre-funded. Outstanding government debts can be designed in such a way that all interest expenditure is paid in a lump sum at the end of the loan rather than being spread through the years when the loan was outstanding. All of these examples show how a focus on cash only, can distort the true cost of government.

A further objective for adopting accruals is to improve decision-making in government by using this enhanced information. This needs to be seen in a wider context. The countries that have adopted accruals have generally been at the forefront of public management reforms. These reforms aim to hold managers responsible for outcomes and/or outputs while reducing controls on inputs. In this context, it is expected that managers should be responsible for all costs associated with the outcomes and/or outputs produced, not just the immediate cash outlays. Only accruals allows for the capture of these full costs, thereby supporting effective and efficient decision-making by managers. In short, when managers are given flexibility to manage their own resources (inputs), they need to have the necessary information to do this. The adoption of accruals is therefore an inherent part of these wider reforms. The use of accruals for financial reporting would appear to be more successful in Member countries that have significantly reduced input controls.

A number of issues arise when moving to accruals. First, the government has certain types of assets and liabilities that do not exist in the private sector. This paper will discuss heritage assets, military assets, infrastructure assets and the treatment of social insurance programs. Second, having decided to move to accruals, a decision then has to be made regarding the valuation methods to be used, i.e. historical cost or current cost. Third, the issue of who sets the accounting standards is especially relevant as accruals requires a number of judgements to be made. In this context, it is noteworthy that international standards are being developed. Finally, there are a great number of implementation issues that arise. The paper will discuss a number of these.

## **B. Key Recognition Issues**

A number of specialised recognition issues arise when accruals is applied to the core public sector. This is because certain types of assets and liabilities simply do not exist in the private sector. These include heritage assets, military assets, infrastructure assets and social insurance programs.

### **1. Heritage Assets**

Heritage assets include historical buildings, monuments and archaeological sites; museum, gallery and archive collections. The recognition issues associated with these assets are generally not very significant in their overall impact on fiscal finances. They do, however, often evoke great passions. This passion generally flows from the fact that accruals is viewed by some as imposing a “market” value on something whose value is inherently cultural and not monetary.

From a more technical point of view, heritage assets are very different from other types of assets. They have very long life cycles --- generally measured in the hundreds of years. Their value doesn’t diminish over time due to wear and tear (but there can be significant upkeep costs); in fact, they are more likely to increase in value over time. Their acquisition costs are generally not known and are in most cases totally irrelevant for today’s valuation purposes. The acquisition of the assets may have occurred through non-orthodox means, such as being appropriated during wars. The assets are generally not marketable in any sense, as their sale is generally prohibited by law. And, by their nature, they do not have any replacement value.

Defining what is a heritage asset is often quite difficult. A further complication is introduced when historical buildings have dual uses; for example, government offices being located in historical palaces. Should these be treated as a normal asset or as heritage asset? Or should the asset be separated notionally so that part of the building’s value is accounted as a normal asset with the remainder being treated as a heritage asset?

Contents of museums and galleries are another special issue. Some countries take a very comprehensive approach. For example, New Zealand values the contents of its National Archives with the values of exceptional items being based on a valuation supplied by an international auction house. The contents of art galleries are in many respects the most marketable of all heritage assets as a vibrant international art market exists. Practices, however, vary widely. Some Member countries do so while others do not; some Member countries do not do so for existing collections but do so for new acquisitions.

Little consensus is emerging in this area. Even within countries there appears to be great variation in the treatment of individual heritage assets. In cases where values can be supplied rather easily, the emotional component of attaching market values to a nation’s heritage treasures makes this very difficult in practice. It should, however, be borne in mind that in most Member countries, heritage assets will not have a material effect on their fiscal finances.

### **2. Military Assets**

The treatment of military assets is another uniquely public sector issue. With significant exceptions, the international direction is in favour of their inclusion.

If they are to be treated differently, defining what is a military asset needs to be made clear. Some countries, including the United States, differentiate between the military’s general purpose assets and its military-specific assets. The characteristics of the latter include that they are prone to premature destruction, either through loss in combat or due to obsolescence if an enemy could

develop counter-measures that render it useless. It is also difficult to estimate the timing of when this might occur. As a result, depreciating them would not be reliable or practicable. In the United States, the military-specific assets are not capitalised and depreciated; they are expensed. There has, however, been a more recent proposal to tighten the definition of what constitutes a military-specific asset. For example, support items (such as military transports) would be capitalised and depreciated whereas combat items (such as jet fighters) would not be capitalised and depreciated, i.e. expensed.

Other countries have generally taken the view that all military equipment should be capitalised and depreciated. This avoids the problems associated with having to define what exactly constitutes a military asset. It is accepted that military assets are prone to premature destruction for the reasons noted above. But the approach adopted is to depreciate them on a normal basis and then to write them off as an extraordinary item if they are lost. This would serve to quantify any such losses.

A number of other military specific issues have been identified. First, it is difficult to capitalise research, especially when performed in-house, when new military systems are being developed. This is both due to the military's reluctance to supply the information and also to problems that the military often has in tracking its costs. Second, the military often held a disproportionate share of surplus assets —such as decommissioned facilities— which are carried at the value of nil, but in effect should be given a negative value due to the military's cost of holding them. Third, the military's exclusive use of parts of the spectrum for its communications, and its use of exclusive airspace, represent a huge opportunity cost for the government as these would have great commercial value. The question arises how —and if— the last two issues could be specifically treated in an accrual environment.

### **3. Infrastructure Assets**

Infrastructure assets are another mainly public sector category of assets. This principally encompasses highways and other network assets. These assets often have very high value, although they are frequently the responsibility of lower levels of government.

The key issues identified with infrastructure assets are as follows. First, what is the impact of the extremely long useful lives of these assets on deciding the appropriate depreciation schedules. In this context, there are examples of Member countries that do not depreciate these assets but rather certify that the assets are being maintained to such an extent that they have infinite lifespans. Second, the recognition of infrastructure assets also highlights the need for maintenance expenditures, expenditures that are often neglected in Member countries. Third, it is often very difficult to estimate the original acquisition costs of such assets if the historic cost method is being used. This is both due to their old age and the difficulties in separating out original investments and maintenance costs. Fourth, the selection of valuation methods (historic cost vs. current value; discussed later in this report) has an exceptionally high impact on these assets.

### **4. Social Insurance Programs**

The treatment of social insurance programs, such as general old-age pension programs, is a very contentious issue in an accrual environment. It is important to emphasise that this does not refer to the treatment of government employees' pension programs; these are contractual obligations and their treatment as a liability is clear-cut.

There are two schools of thought on this subject. Those who believe social insurance programs should be treated as a liability for the government, and those who do not.

These programs represent a huge obligation for the government in the future, especially in the circumstances of an ageing population. The former school of thought believes that not including them as a liability would be very misleading when judging the financial condition of the government. They further point to certain characteristics of these programs (often containing contributory elements) in support of their inclusion, and to the historical and political experience with these programs which shows that governments do in practice treat them as liabilities that they honour.

Although this is a strongly expressed point of view, no Member country has accepted it. In no cases are social insurance programs treated as a liability. The reasoning for this is manifold. The most compelling is that these are not contractual exchange transactions; if the government were to reduce the level of benefits paid in future, those affected would have no recourse to the courts to seek damages for this loss of benefits. It is noted that these programs are income transfers financed by compulsory taxation (contributions) and that the level of benefits often bears a very indirect or even disproportionate relationship to the levels of taxes actually paid.

The point is generally accepted that historical and political experience has shown that governments honour their “promises” in this area. However, with ageing populations, strong reforms are needed to ensure the sustainability of these programs. A recognised liability, based on current levels of benefits, would serve to hinder such reforms. In a roundabout way, this shows how the adoption of accruals can impact on behaviour.

The compromise between these two schools of thought is generally for the government to issue a large amount of supplementary information on the long-term finances of the social insurance programs. These can either be included as notes to the government’s financial statements and budget documentation, or issued separately. There are, however, great measurement problems in this area. Changes to the discount rate or changes to the assumptions about take-up rates and benefits levels can have huge impact.

There is, however, opposition by some to even including such supplementary information about social insurance programs. They note that the government has equally important long-term commitments, for example, in the field of health care and education. Why are social insurance programs being granted this special status? This raises fundamental conceptual questions concerning the scope of accounting model.

## **C. Valuation Issues**

The traditional basis for valuation has been historic cost. There is, however, a growing movement to adopt more current approaches to valuation. Conceptually, current valuations are generally viewed as superior, but practical considerations have often led to the continuation / adoption of the historic cost approach. There are, however, problems regardless of which approach is adopted.

The historic approach is based on assets valued at their acquisition costs with subsequent depreciation. This can be viewed as a more objective approach as it is based on the amount actually paid for the asset. It is also easier to handle from a practical point of view. The problem with the historic approach is, however, that the asset values are out-of-date- more so the longer the time elapsed since the original acquisition. Another major problem is inconsistencies in the treatment of individual assets, both between entities and within entities. For example, two identical buildings can be valued very differently if they were purchased at different times. A further problem— especially in the public sector context— is that insufficient records often mean that the original acquisition costs are not known.

Current valuations are meant to alleviate this problem. By their very nature, they are more relevant, i.e. the information is not out-of-date. As a result they are viewed as a better indicator of the level of resources tied-up in an entity and a better basis to evaluate the performance of an entity. This is especially so when calculating the true cost of services provided (i.e. the flow-through from the balance sheet to the operating statement in the form of depreciation). Current valuation is also of much greater value for economic analysis. The use of current valuation methodologies does, however, require many professional judgements to be made.

There are a number of different methodologies for applying current valuations. These include depreciated replacement cost, value-in-use and net realisable value. Each of these has their own problems. Depreciated replacement cost assumes that one would purchase exactly the same asset in future, which most likely is not the case. Value-in-use methodologies are very dependent on management intent. Furthermore, when this approach is adopted in non-competitive environments, an entity can raise its charges and thereby the cash flows from an asset. As a result the value of the asset would increase. This can therefore become a circular and rather meaningless exercise. The problem with the net realisable value approach centres on specialised assets, where markets may not exist or may not be reliable.

A further difficulty with current valuations is that they can fluctuate significantly from one year to another. This can create windfalls when values go up, but short-falls when values go down. This can have a great impact on the reported bottom line of governments. Will politicians be willing to accept that the government's bottom line can be determined by such fluctuations? Also, is there a danger that fiscal discipline may be undermined if the windfalls from such fluctuations are used to increase other expenditures. This again highlights the behavioural impact that the adoption of accruals can bring about.

## **D. Accounting Standards**

Who sets accounting standards is especially important in an accrual environment since a number of judgements are made to the treatment of individual transactions, more so than with a cash environment. The independence of such standard-setters is therefore important. A recent OECD meeting of Chairpersons of Parliamentary Budget Committees revealed that this was very much a concern for parliamentarians.

Accounting standards in the public sector have historically been set by the Minister of Finance. In some cases, this is an explicit or implicit constitutional requirement and the level of permitted or accepted delegation of this authority is small. This, however, is at odds with the need for independence of the accounting standards-setter. Member countries have reacted to this in a rather similar fashion. The common response involves the establishment of an independent advisory body on government accounting standards. This is a professional body, generally with representatives from both inside and outside government. It recommends to the Minister of Finance in a transparent manner the accounting standards to be used. The minister has the final decision whether to accept or reject the recommendations of this body. If the minister does reject them, the onus is on the minister to justify that. Experience is that this rarely—if ever—happens.

There are two very noteworthy exceptions to the above manner of setting accounting standards. In both Australia and New Zealand, there is one professional accounting standards-setter for both the public and the private sector. The government follows the decisions of this independent standards-setter.



## 1. International Public Sector Accounting Standards

International Public Sector Accounting Standards are being developed. The project to set these standards was launched in 1996 and is largely financed by the World Bank. In the first phase of the project, existing International Accounting Standards (private sector) are being reviewed and any necessary amendments made for them to be applied in the public sector. The development of accounting standards unique to the public sector is in the initial stages. The focus of these standards is exclusively on financial reporting, and not on budgeting.

The standards are being developed by the Public Sector Committee of the International Federation of Accountants (IFAC). IFAC is the international professional body of the accountancy profession. The Public Sector Committee has 12 members that set these standards. The membership of the committee is decided by IFAC and is drawn from the professional accounting bodies in the various countries, or nominated by them. Currently, only one OECD Member country is represented on the Committee by its finance ministry (The Netherlands). The audit offices of three Member countries are represented on the Committee (Canada, France, New Zealand). The low level of finance ministry involvement does raise serious questions regarding the promulgation of the standards and their acceptance and credibility in Member countries.

The OECD is an observer on this Committee and has sought to enhance co-operation between it and the finance ministries of Member countries. For example, the Committee was invited to the recent OECD Accrual Accounting and Budgeting Symposium. The Committee has formed various study groups on specific issues and has invited representatives from the finance ministries of Member countries to be members of them.

### Box 1

#### GOVERNMENT FINANCE STATISTICS (GFS)

The International Monetary Fund sets the standards for the reporting of *Government Finance Statistics (GFS)*. The GFS is based on accrual concepts. It is, however, important to note that this is a statistics standards and not an accounting standard. It is designed for macro-economic analysis of the public sector as a whole (“general government”). It is not designed to provide information about particular entities or transactions in the public sector and the notion of “controlled entity” is not encompassed there.

Source: author

## E. Implementation issues

There are a number of implementation issues that arise when adopting accruals. One of the benefits of not being in the first wave of countries to introduce accruals is the opportunity to learn from their experience.

### 1. Fostering a “Culture Change”

Perhaps the overriding lesson is that implementing accruals cannot be seen as a technical accounting exercise. It needs to involve a “culture change” in government and be linked with wider public management reforms. For accruals to be worthwhile and successful, the new information that accruals brings forth needs to be used to improve decision-making in government. This change

will not necessarily happen automatically. It needs to be actively promoted, especially at the level of policy makers and senior officials.

## 2. Implementation Models

A number of implementation models exist. It can be accomplished in phases with a certain proportion of ministries and agencies switching to accruals each year. This makes the switch-over more manageable but it may impede the “culture change” that is an important part of accruals, especially in central agencies. Also, the lessons learned in one agency are not necessarily transferable to another.

It can be done in a “big bang” approach with all ministries and agencies switching to accruals at the same time. This is a heavy load. Last minute decisions will often have to be made as new issues arise, but with the accruals system improving in each successive year until it is “perfected.” The advantage is that the “big bang” may assist the culture change starting immediately with the result that the system might, a few years from the day of implementation, generally be in better shape than would otherwise be possible. There are, however, many risks involved and much depends on the political tolerance for handling any mistakes during the transition.

Finally, accruals can be tested for a number of years “behind the scenes” until finally unveiled. During this time, the cash system will be maintained as well and the financial reports and budget will remain on cash basis during this transition. This is also a heavy load and can simply be overwhelming. The advantages are that many problems will be solved behind the scenes. The disadvantages are the costs of running two accounting systems in parallel, that the “culture change” may not take hold, and that the momentum behind accruals can be lost during this phase, especially if it takes an extended time period.

## 3. Need for Communications

The countries that were first to move to accruals generally cite the need for more and better communications as the single biggest factor that was underestimated in the implementation of accruals. This includes promoting the “culture change” as noted above, but extends to all facets of the implementation cycle.

It is essential to have the specific new accounting policies available early so that line ministries and agencies can prepare for them from the earliest possible moment. The use of task forces on specific issues composed of officials from a range of ministries and agencies serves to get buy-in from them more readily than otherwise.

Close communication with the audit office is also necessary if they are to reinforce the reform and attest to the accounts on an accrual basis. It allows the finance ministry to understand their concerns and the audit office to understand better the motives and rationale of the government for the decisions it takes as it implements accruals.

Communicating with politicians, notably parliamentarians, is a continuing challenge for most Member countries that have introduced accruals. This has manifested itself in two ways. In some instances there was widespread buy-in from politicians when accruals was originally introduced but with successive elections, new politicians were not communicated with adequately and their understanding of accruals was low as a consequence. In other, more common, instances, a small group of ministers and members of legislature have been responsible for the decision to adopt accruals. When information has started arriving in accrual form, there has been great confusion among other politicians as very little effort was expended in communicating with them. This is a dangerous trend as it undermines the legislature’s ability to effectively hold the executive to

account and it will slowly erode accruals. The lesson is to have a strong communication strategy when accruals is being introduced and to maintain it over time.

Experience in Member countries has also revealed a great communications gap with the media, and by extension with the general public. Confusion has often reigned when accrual budgets and financial statements were first introduced. There is very little understanding of the figures and the underlying concepts by the media. As a result, it is difficult for them to interpret the figures appropriately. Conducting training sessions for the media, and having experts available in the media “lock-up room” when the budget is introduced, have been strategies that some Member countries have adopted.

#### 4. Accountancy Skills

There will be a need to hire trained accountants in accruals and to improve the skill levels of many accountants in government who have been trained in the cash basis of accounting. There can be an absolute shortage of these skills in the country as a whole and this needs to be taken into consideration when implementation schedules for accruals are being made.

It is also important not to over-invest in training. Different levels (sophistication) of skills are required by the different actors in the accruals process. There has been a tendency in some Member countries to over-estimate the need for training of some of these actors.

#### 5. Selection of IT equipment

A major investment in information technology equipment often accompanies the introduction of accruals as the computer systems need to be upgraded in order to handle the additional information associated with accruals. Governments generally have a poor track record in managing such acquisition.

The clear lesson emerging from Member countries is to opt for commercial software that is currently available on the market and to adjust internal processes in government to those systems. Problems start mounting --- and costs rising --- when governments decide to build their own systems or to make significant changes to commercial software.

#### Box 2

##### TIMELINESS OF FINANCIAL REPORTS

The timeliness of financial reports varies across Member countries. The OECD Best Practices for Budget Transparency call for annual financial statements to be available three months following the end of the fiscal year. Indeed, this is current best practice in Member countries. A number of countries introducing accruals are, however, far from this goal. In the United Kingdom, the requirement is for the accounts to be presented to parliament ten months following the end of the fiscal year. In the United States, the accounts are made available six months following the end of the fiscal year. The later the information is available, the less value it has – simply because the information is “obsolete.”

The reasons for these delays are many. In many cases, it is due to the information reaching the centre (finance ministry) late from the various accounting units (line ministries / agencies). The quality of this information may also be low with a number of adjustments needing to be made. Some Member countries have adopted the practice of keeping league tables of when the various accounting units submit this information and the number of adjustments that have to be made. This has proven to be a strong tool for the centre to increase the timeliness and accuracy of the information it receives. As a result, the final accounts can be produced earlier.

Source: author

## **F. Conclusion**

About half of all Member countries have adopted accruals to one degree or another. There are great variations, however, to what extent Member countries have adopted accruals, from doing so for agency and ministry-level financial reporting exclusively to whole-of-government financial reporting to budgeting. The migration to accruals has been remarkably quick if one considers that it is only about ten years since the first Member country adopted full accruals.

Although accruals has been used in the private sector for a very long time, it is not possible to simply adopt private sector accruals to the public sector in bulk. There are a number of unique issues that arise when governments move to accruals. The government has certain types of assets and liabilities that do not exist in the private sector, including heritage assets, military assets, infrastructure assets and the treatment of social insurance programs. What valuation methods are used is very important, especially from an economic analysis point of view. What institutional structures are in place for setting accounting standards are very important, especially the need to maintain their independence while respecting the constitutional responsibilities of the finance minister. Finally, a great number of implementation issues arise when accruals is being adopted in the public sector.

Finally, it must be emphasised that accruals is not a “magic bullet” for improving the performance of the public sector. It is simply a tool for getting better information about the true cost of government. It needs to be used effectively and in tandem with a number of other management reforms in order to achieve the desired improvement in decision-making in government.

## Appendix I

**Table 1**  
**ACCOUNTING BASIS APPLIED FOR BUDGET APPROVED BY LEGISLATURE**

	Full Accrual Basis	Accrual Basis, except no Capitalisation or Depreciation of Assets	Cash Basis, except certain transactions on Accrual Basis	Full Cash Basis
Australia	X			
Austria				X
Belgium				X
Canada		X		
Czech Republic				X
Denmark			X(1)	
Finland		X(2)		
France				X
Germany				X
Greece				X
Hungary				X
Iceland		X		
Ireland				X
Japan				X
Korea				X
Luxembourg				X
Mexico				X
Netherlands				X
Norway				X
New Zealand	X			
Poland				X
Portugal				X
Spain				X
Sweden				X
Switzerland				X
Turkey				X
United Kingdom	X(3)			
United States			X(4)	

(1) Denmark – Interest Expenses and Employee Pensions Treated on Accrual Basis.

(2) Finland – Transfer Payments Not on Accrual Basis.

(3) United Kingdom – Budget on Full Accrual Basis Effective Fiscal Year 2001-02.

(4) United States – Interest Expenses, Certain Employee Pension Plans, and Loan and Guarantee Programmes Treated on Accrual Basis.

**Source:** OECD Budgeting Database

## Appendix II

**Table 2**  
**PLANS TO MOVE BUDGET TO ACCRUAL BASIS**

	Full Accrual Basis Budgeting to be introduced	Additional Accrual Basis information to be presented
Canada	X(1)	
Denmark		X
Germany		X
Korea	X(1)	
Netherlands	X	
Portugal		X
Sweden	X(1)	
Switzerland	X(1)	

(1) Under Active Consideration.

**Source:** OECD Budgeting Database

## Appendix III

**Table 3**

**ACCOUNTING BASIS APPLIED FOR CONSOLIDATED (WHOLE-OF-GOVERNMENT)  
FINANCIAL STATEMENTS**

	Full Accrual Basis	Accrual Basis, except no Capitalisation or Depreciation of Assets	Cash Basis, except certain Transactions on Accrual Basis	Full Cash Basis
Australia	X			
Austria				X
Belgium				X
Canada		X		
Czech Republic				X
Denmark			X(1)	
Finland	X			
France			X(2)	
Germany				X
Hungary				X
Iceland		X		
Ireland				X
Japan				X
Korea				X
Luxembourg				X
Mexico				X
Netherlands				X
Norway				X
New Zealand	X			
Poland			X(3)	
Portugal				X
Spain				X
Sweden	X			
Switzerland				X
Turkey				X
United Kingdom				X(4)
United States	X			

(1) Denmark – Interest Expense and Employee Pensions Treated on Accrual Basis.

(2) France – Interest Expense and Certain Other Transactions Treated on Accrual Basis. Full Accrual Basis to be Introduced.

(3) Poland – Employee Pensions Treated on Accrual Basis.

(4) United Kingdom – Statements on Full Accrual Basis Effective Fiscal Year 2005-06.

**Source:** OECD Budgeting Database

## Appendix IV

**Table 4**

**ADDITIONAL USE OF ACCRUALS IN DEPARTMENTAL / AGENCY LEVEL FINANCIAL STATEMENTS**

	Departmental/Agency Level Financial Statements on Full Accrual Basis	Financial Statements on Full Cash Basis but Supplementary Accrual Information is presented
Belgium		X
Germany		X
Hungary		X
Ireland		X
Japan	X	
Netherlands	X	
Portugal	X	
Switzerland	X	
United Kingdom	X	

**Note:** This refers to departments/agencies that prepare separate financial statements for their own operations and where such financial statements contain more accrual information than the consolidated (whole-of-government) financial statements. In cases where the consolidated (whole-of-government) financial statements are on full accrual basis (Appendix 3), departmental/agency level financial statements would also be on full accrual basis.

**Source:** OECD Budgeting Database

### **III. Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos del Perú**

---

*Nelson Shack Yalta<sup>1</sup>*

#### **Resumen**

La importancia del control de gestión sobre los programas y una permanente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos, no sólo se sustenta en la escasez de los mismos, sino también en el reconocimiento del derecho que poseen los ciudadanos, como contribuyentes y usuarios de los servicios públicos a conocer el destino e impacto de dichos recursos y a ser tratados como “clientes” cuya satisfacción es de particular importancia. La administración por resultados implica la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. En tanto que la medición del desempeño implica la determinación de elementos mensurables, cuantitativa y cualitativamente, relacionados con el logro de los propósitos de la administración pública así como la determinación de expectativas sobre ellos, mientras que la evaluación del desempeño, incluye elementos de respuesta a las interrogantes sobre cómo ha sido el desempeño, en qué medida y en qué condiciones se cumplieron los objetivos inicialmente establecidos.

---

<sup>1</sup> Director General de Presupuesto Público, Ministerio de Economía y Finanzas, Perú

Los indicadores de desempeño que han sido definidos como indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI) son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. Por su lado, la evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención y busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión. Actualmente, es casi consensual que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia (EECE).

Una etapa crítica para el proceso de evaluación es la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, la misma que exige la definición de las orientaciones básicas del accionar de los organismos públicos. Tales orientaciones se definen a través de la Misión, Visión, Objetivos Estratégicos y Cursos de Acción, y el planteamiento inicial de los indicadores para la medición del desempeño y sus valores a alcanzar. El sistema de medición y evaluación del desempeño no tiene un propósito punitivo que busca culpables, sino más bien pro-positivo, trata de identificar elementos críticos de la gestión a ser mejorados para un desempeño óptimo, los cuales deben ser ampliamente discutidos y difundidos entre todos los actores del proceso. Por último, para consolidar el proceso, es indispensable la existencia de una relación clara entre la medición y evaluación del desempeño y el otorgamiento de incentivos (premios y castigos) tanto a nivel institucional como grupal e individual por el logro de los objetivos.

## **A. Introducción**

La implementación de acciones encaminadas a conseguir una Administración Pública orientada hacia el logro de resultados es algo relativamente nuevo en el Perú, por lo que durante el desarrollo de dichas tareas, la propia dinámica y experiencia que se generará así como los avances de otros países serán muy importantes para mejorar la gestión pública peruana. En la actualidad, si bien no se dispone de cuantificaciones precisas sobre la calidad de la ejecución del gasto público, hay evidencia significativa de que se podrían mejorar los niveles de eficiencia, eficacia, economía y equidad del mismo.

La importancia del control de gestión sobre los programas y una permanente búsqueda por incrementar la productividad en el uso de los recursos públicos, no sólo se sustenta en la escasez de los mismos, sino también en el reconocimiento del derecho que poseen los ciudadanos, como contribuyentes y usuarios de los servicios públicos a conocer el destino e impacto de dichos recursos y a ser tratados como “clientes” cuya satisfacción es de particular importancia. En esta medida, resulta necesario diseñar instrumentos de medición (o de aproximación) de los resultados obtenidos por los programas que conforman el gasto público a fin de avanzar hacia una cultura de programación multianual y de gestión por resultados que contribuirá a mejorar los niveles de Gobernabilidad Fiscal, más allá de las consecuencias directas en la mejora de la ejecución del gasto público y sus niveles de economía, eficiencia, calidad y eficacia en el logro de sus propósitos.

El presente trabajo tiene dos objetivos: (i) el establecimiento de un marco teórico básico para el diseño de herramientas de programación y evaluación de los resultados del gasto público y; (ii) diseño de herramientas a ser proporcionadas a los sectores, pliegos y unidades ejecutoras para que definan prioridades e indicadores que hagan viable el seguimiento de sus acciones. Es preciso tener presente que el establecimiento de herramientas de evaluación de la gestión del gasto genera: (i)



compromisos en los agentes ejecutores, sobre todo, en la medida que éstos participen en su diseño y logros; (ii) contribuye a una mayor transparencia de la acción pública y (iii) define responsabilidades institucionales en todos los niveles de la estructura del gasto, entre otros.

La primera y segunda parte de este documento desarrolla brevemente elementos teóricos sobre la medición y evaluación del gasto público y el uso de indicadores de desempeño y su pertinencia a partir de la experiencia peruana; en tanto que el tercer capítulo plantea los lineamientos generales para el establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación del desempeño en la gestión del gasto público; y en el cuarto se presentan los primeros resultados obtenidos y su aplicación al gasto en los sectores sociales de salud y educación.

## **B. La administración pública y el desempeño**

Los esfuerzos realizados durante la presente década por el Estado han estado marcados ampliamente por la importancia de la estabilidad macroeconómica y equilibrio de las cuentas fiscales. Sin embargo, la aplicación de políticas que hayan incidido sobre la Gestión no han avanzado al mismo ritmo. Como señala la CEPAL (1998), en los procesos de reforma latinoamericanos, si bien se han seguido recomendaciones de carácter técnico respecto a la mejora de la administración pública, existe una gran distancia entre la formulación, diseño y ejecución de las políticas y los resultados que se obtienen de ellas.

Al interior de esta distancia se encuentran los organismos y personas (motivadas o incentivadas por diferentes mecanismos) que son finalmente los que determinan si se logran o no los objetivos definidos en las etapas de programación del gasto.

En el plano internacional, existen experiencias de reformas hacia una administración pública orientada a los resultados, con el establecimiento de responsabilidades de gestión y un mayor énfasis a la satisfacción de la población antes que a la satisfacción de esquemas procedimentales, muchas veces rígidos.

Estas experiencias, dentro de las cuales se encuentran algunas latinoamericanas, han alimentado la literatura respecto del tema y sirven de ejemplo sobre errores y aciertos de estos procesos.

### **1. Administración por resultados**

La administración por resultados implica la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos.

La evaluación de los resultados se guía, en general, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. El seguimiento de estos criterios resulta de vital importancia puesto que están determinados básicamente por el accionar de los responsables de las diferentes áreas de la acción pública. Además, estos criterios forman parte de los aspectos a considerar en un proceso de cambio de la cultura organizacional del sector público que contemple la sustitución de un modelo de administración pública burocrática (enfaticada en los procesos y procedimientos) por otra gerencial, con prevalencia de los resultados.

Como señala la CEPAL (1998):

- Una mejora en la gestión del gasto público, alivia la rigidez presupuestaria y transmite señales positivas al contribuyente con relación al destino de sus impuestos.
- Minimiza el desperdicio de los recursos, liberando recursos para otras necesidades no atendidas o servicios insuficientemente provistos.

- La mejora en la eficiencia en la provisión de servicios se traslada al sector privado, contribuyendo también a mejorar su eficiencia.

Si bien los esquemas de evaluación de resultados se ven limitados por la complejidad de la acción del Estado, siempre existen espacios en los cuales aplicarlos. Asimismo, es preciso tener presente que el proceso de transición hacia una administración orientada a los resultados y de “servicio al cliente”, se ha desarrollado, según la CEPAL (1998), en dos planos: (i) el replanteo de la lógica de funcionamiento interno de las organizaciones públicas (estructura de gobernabilidad de los organismos, sistemas de incentivos, evaluación y control, modelo de supervisión y manejo de recursos humanos, modelo de administración financiera, entre otros); y (ii) las interacciones entre las organizaciones públicas y el resto de la economía (separando las funciones de Estado, de gobierno y las funciones de competencia privada).

Como señala Shack et. al. (1996), la clave de un proceso eficaz de modernización reside especialmente en cambiar la actual cultura organizacional centrada en la normas a una que centre su atención en los resultados de la gestión pública con una clara orientación hacia la satisfacción del usuario y la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones a través de un cambio sustancial en el sistema de incentivos al funcionario público.

En tal sentido, siguiendo a la CEPAL (1998), las principales características del nuevo paradigma de gestión pública serían:

- a) Adopción del principio del ciudadano-cliente o usuario, con derechos claramente especificados y respetados.
- b) Definición de un nuevo perfil de administrador, ejecutivo o gerente público, guiado por la búsqueda de resultados y evaluado en consecuencia, sujeto a la rendición de cuentas y a la competencia no sólo al momento de la contratación.
- c) Establecimiento de contratos de gestión, que permiten explicitar la visión, misión y objetivos de las entidades ejecutoras y, a su vez, sirven de base para la evaluación de éstas, a través de la definición de indicadores de desempeño.

La administración según desempeño, sirve como contraparte de la delegación de funciones. Para esto, un elemento importante será el establecimiento de acuerdos de desempeño<sup>2</sup> entre los diferentes niveles jerárquicos, en los cuales se definan objetivos y responsabilidades de los organismos ejecutores. Se espera que estos contratos o convenios se traduzcan en mayores niveles de eficacia, eficiencia, economía y calidad de los servicios prestados. Como es lógico, estos acuerdos deben estar sujetos a un seguimiento continuo y deben contener un claro esquema de incentivos (premios y castigos).

Entre las ventajas de introducir convenios de desempeño destacan: (i) obligan a los ejecutivos y al personal involucrado a identificar, explicitar y analizar la misión institucional, con lo cual se transforman en instrumentos del planeamiento estratégico que permiten reasignar recursos financieros y humanos hacia los objetivos y actividades centrales de la institución y; (ii) ofrecen un respaldo formal a las actividades dispuestas por la gerencia contra presiones de grupos de interés particular tanto internos como externos a la organización.

- a) Separación de las actividades de financiamiento y prestación de servicios, como también de formulación y diseño de políticas públicas, incluidas las de regulación y normatividad (de carácter centralizado), respecto de las actividades de ejecución o administración (de carácter descentralizado).

---

<sup>2</sup> En Perú, desde 1999 se han venido firmando Convenios de Gestión con organismos ejecutores pertenecientes al ámbito del FONAFE, en los cuales se establecen compromisos e incentivos a su cumplimiento.

b) Reingeniería de procesos, con miras a simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, minimizando los costos que entraña el cumplimiento de las obligaciones del ciudadano (por ejemplo, en materias tributarias) y los tiempos requeridos para completar sus trámites y recibir atención (por ejemplo, radical simplificación del Texto Unico de Procedimientos Administrativos-TUPA- de cada organismo).

c) Delegación de responsabilidades, derechos y obligaciones hacia los niveles de gestión intermedios e inferiores; se aplica al campo laboral (donde las estructuras tienden a ser menos jerárquicas y más horizontales), así como al fiscal (caracterizado por procesos de descentralización de recursos y competencias desde el centro hacia las instancias subnacionales de gobierno).

Esto implicaría la delegación de responsabilidades operativas acompañada de una mayor flexibilidad en las políticas del personal público. De esta manera, el personal directivo adquiere mayores responsabilidades en la formación de sus propios equipos de trabajo, lo que conlleva a una gestión más dinámica de los recursos humanos, privilegiando los procesos de capacitación y entrenamiento e introduciendo nuevos sistemas de incentivos según resultados con miras a formar y motivar administradores y equipos capaces de alcanzar los objetivos propuestos.<sup>3</sup>

## 2. Algunas experiencias de reformas hacia una administración por resultados

Desde inicios de la década pasada se han producido numerosas experiencias de reformas, mayormente en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés). Estas estuvieron mayormente centradas en la delegación de responsabilidades, el establecimiento de controles a través del acceso transparente a la información, el incentivo de mayores debates respecto a los presupuestos y en una gestión orientada motivada por la satisfacción de los usuarios. Entre estas experiencias destacan las siguientes.

### a) Gran Bretaña (1982)

Introdujo la *Financial Management Initiative* (FMI), con la instauración de un sistema de gestión por resultados. Este proceso contó con indicadores de desempeño institucionales, permitiendo delegar responsabilidades de gestión hacia niveles inferiores de dirección, construir sistemas de información gerencial (que hicieron más transparente la gestión) y adecuar las prácticas presupuestarias.

### b) Nueva Zelanda (1984)

Reformas más radicales, basado en un sistema de relaciones intra gubernamentales que consiste en contratos de servicios (*purchase agreements*), suscritos entre los ministros y las órganos ejecutores dotados de autonomía administrativa, conteniendo términos de referencia expresados en indicadores de resultados.

### c) Australia (1984)

Con énfasis en el ámbito financiero, introdujo el *Financial Management Improvement Program*, que incluyó conceptos como la planificación estratégica, el diseño de incentivos al desempeño y otras medidas de adecuación institucional y orgánica destinadas a mejorar la gestión financiera del país. El uso de indicadores de desempeño, al ser intensivo, ha ido gestando uno de los sistemas más completos de información presupuestaria.

---

<sup>3</sup> Chile ha iniciado sistemas de remuneraciones por desempeño en los que, desde 1998, participan el 90% de los empleados públicos de los gobiernos centrales y regionales, así como los profesores de enseñanza municipal y de los colegios particulares subvencionados. Por su parte, Costa Rica ha implementado un esquema de evaluación y premiación de funcionarios públicos conforme a su productividad y desempeño, en tanto que en República Dominicana se ha iniciado un proceso similar (Cepal, 1998).

#### **d) Estados Unidos (1993)**

Iniciadas con la aprobación de la Ley de Desempeño y Resultados del Gobierno (*Government Performance and Results Act*) que procura la instalación de un sistema presupuestario basado en el desempeño y en la flexibilidad gerencial. En principio se aplicaron proyectos pilotos, posteriormente dichos organismos elaboraron sus propios planes estratégicos quinquenales vinculados a resultados susceptibles de medición para incorporarlos en el presupuesto federal junto a un plan de desempeño cuyo cumplimiento se comunica al Congreso a través de informes programáticos.

#### **e) Chile (1992)**

Inició la aplicación del Plan Piloto de Modernización de la Gestión Pública con el propósito de introducir progresivamente nuevas técnicas e instrumentos de gestión como el planeamiento estratégico, la asignación de responsabilidades individuales y los sistemas de evaluación del desempeño. A partir de esta experiencia se diseñó una metodología, que sirvió de base para la elaboración de indicadores de gestión, balances de gestión, convenios de desempeño y esquemas de bonificaciones por desempeño institucional. Estos convenios de desempeño consisten en acuerdos entre el gerente ejecutivo de un servicio público (agente) y el ministro del ramo (principal), en que se especifican la misión y los objetivos de la organización así como también los compromisos (conjunto de valores objetivos de gestión) asumidos por cada parte para lograrlo.<sup>4</sup>

### **C. Hacia una administración por resultados en el sector público peruano**

La medición y evaluación del desempeño forman parte de todo sistema de administración pública moderno orientado hacia el logro de resultados y, en el marco del proceso de Planeamiento Estratégico Multianual que se viene desarrollando en el Perú, se ubica dentro de la fase de evaluación de los planes, programas y presupuestos.

La medición del desempeño implica la determinación de elementos mensurables, cuantitativa y cualitativamente, relacionados con el logro de los propósitos de la administración pública así como la determinación de expectativas sobre ellos. La evaluación del desempeño, por su parte, incluye elementos de respuesta a las interrogantes sobre cómo ha sido el desempeño, en qué medida y en qué condiciones se cumplieron los objetivos inicialmente establecidos.

#### **1. Indicadores para la medición del desempeño**

La medición del desempeño es realizada mayormente a través del uso de indicadores (cuantitativos y cualitativos). Como señala el Banco Mundial (1998), el uso de indicadores ayuda a responder a la cuestión sobre cómo saber cuándo una determinada acción ha tenido éxito y cuándo no. En general los indicadores de desempeño que han sido definidos como indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI) son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido.

Los indicadores de desempeño, como señalan el *U.S. National Center for Public Productivity* (1997) y el Comité de Modernización de la Gestión Pública de Chile (1996) deben satisfacer, en la medida de lo posible, todos los siguientes criterios:

---

<sup>4</sup> Hacia 1995, se habían acogido a este sistema 26 instituciones, que incluían 107 indicadores de desempeño. Para 1997 el número de instituciones ascendía a 67 con 291 indicadores. En 1998 ya se habían integrado al programa la mayor parte de los servicios públicos para los que se pueden aplicar los instrumentos de la metodología adoptada.

Cuadro 1

**CRITERIOS BÁSICOS PARA LA ELABORACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO**

<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución.
Independencia	No condicionado a factores externos, tales como la situación general del país o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costo razonable.
Confiabilidad	Digno de confianza independiente de quién realice la medición.
Simplicidad	Debe ser de fácil comprensión, libre de complejidades.
Oportunidad	Debe ser generado en el momento oportuno dependiendo del tipo de indicador y de la necesidad de su medición y difusión.
No redundancia	Debe ser único y no repetitivo.
Focalizado en áreas controlables	Focalizado en áreas susceptibles de corregir en el desempeño de los organismos públicos generando a la vez responsabilidades directas en los funcionarios y el personal.
Participación	Su elaboración debe involucrar en el proceso a todos los actores relevantes, con el fin de asegurar la legitimidad y reforzar el compromiso con los objetivos e indicadores resultantes. Esto implica además que el indicador y el objetivo que pretende evaluar sea lo más consensual posible al interior de la organización.

Fuente: Shack y Salhuana (2000)

**a) Indicador de insumo**

Cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones. Usualmente están expresados en montos de gasto asignado, cantidad de miembros del equipo de trabajo, cantidad de horas o días laborados. Son importantes para efectuar un seguimiento sistemático de las acciones que se vienen desarrollando. Por sí mismos, no indican la extensión del progreso respecto al cumplimiento de los objetivos.

Un ejemplo de indicador de insumo puede ser el número de capacitadores, las horas de clase impartidas o los *kits* de materiales distribuidos, en un programa de mejora de recursos humanos.

**b) Indicador de producto**

Refleja los bienes y servicios cuantificables, producidos y/o provistos por una determinada intervención, y en consecuencia, por una determinada institución. Es resultado de la combinación y uso de los insumos señalados anteriormente por lo que es de esperar que estén claramente asociados con ellos. Son importantes para efectuar un seguimiento sistemático de las acciones que se vienen desarrollando. Por sí mismos, no indican la extensión del progreso respecto al cumplimiento de los objetivos.

Siguiendo el mismo caso anterior de un programa de capacitación de recursos humanos, un ejemplo de indicador de producto sería el número de charlas de capacitación impartidas.

**c) Indicador de resultado**

Indican el progreso en el logro de los propósitos de las acciones. Los indicadores de resultado reflejan los objetivos (generales y específicos) definidos de los organismos del Estado. Por lo general, el resultado de las acciones no puede ser medido sino hasta el final de las tareas que la componen (en el caso de tratarse de proyectos, que por definición tienen un tiempo definido) o hasta que las tareas hayan alcanzado un nivel de maduración necesario en actividades de carácter permanente.

En la misma línea anterior, un ejemplo de indicador de resultado sería el nivel de aprendizaje (medido por algún tipo de evaluación) logrado por los participantes.

#### **d) Indicador de Impacto**

Muestra los efectos (directos o indirectos) producidos como consecuencia de los resultados y logros de las acciones sobre un determinado grupo de clientes o población. Usualmente medidos de manera rigurosa, requiere de una definición precisa del tiempo de la evaluación (ya que existen intervenciones cuyo impacto sólo es verificable en el mediano y largo plazo) y de una identificación y aislamiento adecuados de los factores externos que pueden influenciarlo.<sup>5</sup>

Para concluir con el ejemplo de una familia de indicadores de desempeño para un programa de mejora de recursos humanos, podríamos identificar como indicador de impacto el diferencial salarial que los participantes obtuvieron a consecuencia del incremento de su productividad marginal como resultado de los conocimientos y habilidades aprendidas en el curso de capacitación.

## **2. Indicadores para la evaluación del desempeño**

La evaluación del desempeño se asocia al juicio que se realiza una vez culminada la acción o la intervención. Busca responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la intervención, si se han cumplido los objetivos (concretamente, la medida en que éstos han sido cumplidos), el nivel de satisfacción de la población objetivo, entre otras. En suma, se busca evaluar cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para perfeccionar la gestión.

Actualmente, es casi consensual que en la evaluación del desempeño de la ejecución del gasto público, los criterios de análisis sean los de economía, eficiencia, calidad y eficacia (EECE).

En la evaluación del desempeño, debe tenerse en cuenta, el cumplimiento (o no) de los objetivos en términos de insumo, producto, resultado e impacto, puesto que ello proporciona una idea clara del “costo” del logro de objetivos y de la eficacia de la programación. Es decir, si se han cumplido los objetivos generales y específicos de la intervención: qué involucró (el cumplimiento de dichos objetivos) en términos de insumos (o factores productivos), es decir, si se generó ahorro en el uso de los mismos (economía) y si se usó una combinación apropiada de estos (eficiencia), y qué nivel de producto se logró (cuán productivo fue el uso de los factores), y en el caso de la eficacia, si se cumplieron o no, y en qué grado los objetivos generales y específicos (valuados en términos de resultados e impacto). Asimismo, también deberá tenerse en cuenta la eficacia en el cumplimiento de los valores a alcanzar propuestos en términos de economía, eficiencia y calidad (si es que se establecieron ex-ante).

#### **a) Indicador de economía**

Está referido al desarrollo de las acciones con un mínimo uso de recursos y se genera a partir de la comparación entre los indicadores de insumo programados con respecto a los ejecutados. Cabe mencionar que el sentido del proceso de evaluación está dado principalmente por el nivel de eficacia y calidad alcanzado, puesto que la evaluación de un indicador de economía o de uno de eficiencia podría conducir a decisiones equívocas si se analizan de manera aislada.

En el caso del programa de capacitación mencionado, el indicador de economía sería la diferencia entre el número de capacitadores programados inicialmente y el finalmente utilizado en la ejecución del programa, independientemente de los resultados logrados.

---

<sup>5</sup> Es esta complejidad la que usualmente eleva el costo de la realización de una evaluación de impacto haciéndolo algunas veces, incluso desproporcionado con respecto al monto de recursos involucrados en la intervención misma.

**b) Indicador de eficiencia**

Está referido a la utilización de una combinación óptima de los recursos (mayormente, no financieros) en el logro de los objetivos. Se define, generalmente, como la tasa entre los insumos y los productos (o resultados) y es usualmente expresada como el número de empleados o nivel de empleados por unidad de producto (o resultado). Un concepto, que en cierto modo es equivalente al de eficiencia es el de productividad, el cual describe la tasa entre el nivel o cantidad de productos (o resultados) alcanzados y los insumos utilizados, tradicionalmente expresado como la cantidad de producto (o resultado) por unidad de insumo.

El indicador de eficiencia en el caso del programa de capacitación sería el número de capacitadores promedio por curso de capacitación impartido (durante todo el programa), independiente de los resultados obtenidos.

**c) Indicador de calidad**

Se refiere a las características de cómo está siendo provisto el producto o servicio, para lo cual busca cuantificar la capacidad de los organismos públicos para responder en forma rápida, directa y adecuada a las necesidades de los usuarios. Estos indicadores pueden ser evaluados a través del nivel de satisfacción manifestado por los beneficiarios de los servicios sobre determinados aspectos de la provisión de bienes y prestación de servicios, tales como la oportunidad, accesibilidad, precisión en la entrega, comodidad y cortesía o calidez.

Entre los ejemplos de este tipo de indicadores se tiene: el “porcentaje de casos en los cuales la respuesta a una demanda fue provista dentro de dos días” o “porcentaje de usuarios satisfechos con el servicio (evaluado mediante encuesta)”, etc.

**d) Indicador de eficacia**

Se refiere al logro de los objetivos trazados al inicio de la intervención. Evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos planteados (independientemente de los recursos asignados para tal fin). Si bien la referencia para la evaluación de la eficacia lo constituyen los objetivos planteados al inicio de las acciones, éste por sí mismo no necesariamente reflejaría un buen desempeño puesto que estos niveles programados y alcanzados podrían estar alejados de estándares adecuados. Por esta razón, una evaluación completa del nivel de eficacia alcanzado, debe efectuarse tomando como referencia un nivel estándar o *benchmark* establecido previo a la intervención y hacia el cual debería tender el valor a alcanzar originalmente programado.

En el caso del programa de capacitación mencionado el indicador de eficacia relacionado al indicador de resultado sería la proporción entre el aprendizaje logrado y el programado. En este caso el aprendizaje podría ser cuantificado a través de las calificaciones de los alumnos en las evaluaciones realizadas al final de los cursos impartidos.

**3. Esquematizando la medición y evaluación del desempeño**

Sobre la base de los criterios definidos, a manera de síntesis y complementando los desarrollos de Parry (1997), la relación entre los indicadores para la medición del desempeño y aquellos orientados a la evaluación del desempeño podría ser estructurada según se muestra en el Esquema N° 1 (Ver Anexo)

Tomando como referencia el caso del programa de Capacitación de Recursos Humanos, podría considerarse los siguientes indicadores de medición del desempeño:

Cuadro 2

## INDICADORES PARA LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO

Naturaleza	Nombre del Indicador	Nivel anterior	Valor Programado	Valor Ejecutado
Insumo	N° capacitadores	8	15	10
Producto	N° de cursos	5	8	5
Resultado	Calificación promedio obtenida en evaluación estándar	12	18	14
Impacto	Incremento salarial (diferencial)	10%	50%	15%

Fuente: Shack y Salhuana (2000)

Sobre esta base se realiza la evaluación del desempeño, obteniéndose los indicadores de economía, eficiencia, calidad y eficacia:

Cuadro 3

## INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Naturaleza	Nombre del Indicador	Nivel anterior	Valor Programado	Valor Ejecutado
Economía	Ahorro de insumos: Diferencia entre el N° de capacitadores programados y utilizados	3	0	5
Eficiencia	N° de capacitadores promedio por curso de 25 alumnos	3	1	2
Calidad	Nivel de satisfacción manifestado por los participantes	80%	100%	60%
Eficacia	Nivel de cumplimiento de objetivo de calificación	60%	100%	78%

Fuente: Shack y Salhuana (2000)

La programación (cuantificación) de valores a alcanzar es resultado del análisis respecto de las posibilidades inherentes a cada acción, dada su naturaleza. Asimismo, son producto de consideraciones respecto a lo que es deseable.

En general, un objetivo de economía de valor cero, podría ser reflejo de una política de no desperdicio. Es decir, si un programa es llevado de manera eficiente, es decir, con la combinación adecuada de factores, entonces no habría razón ex-ante para pensar que podrían faltar o sobrar los recursos.

Un objetivo de eficiencia de un capacitador por curso impartido, podría responder a un equilibrio deseable, entre lo que se requiere transmitir, la capacidad de transmisión que tenga cada uno de los capacitadores y el número promedio de participantes por curso y especialidad.

Por su parte, los objetivos respecto a la calidad del servicio tienen otra manera de determinación puesto que no toman como insumo los indicadores de medición del desempeño. Una manera de evaluar estos criterios es preguntando directamente a los beneficiarios del servicio. Para el presente ejemplo, se definió como criterio de evaluación la satisfacción de los beneficiarios, estableciéndose como objetivo una aprobación de 100%. Como se puede observar en el cuadro, se ha supuesto que el nivel de satisfacción ha sido de 60%, pero el período previo fue de 80%. Ello no necesariamente refleja un deterioro del desempeño puesto que esta situación podría presentarse en programas y proyectos que se inician con grandes expectativas y que podrían haber sido “premiados” en su evaluación inicial por los beneficiados (el premio sería más bien un reconocimiento a cuán necesario eran los proyectos). Un segundo período de ejecución del



proyecto podría ser evaluado de manera más objetiva, para este caso, se supone un menor valor de aprobación.

En general, siempre será una meta válida un 100% de eficacia en el logro de los propósitos. En este caso concreto, los resultados ejecutados se espera que sean iguales a los programados. Si bien la comparación de lo programado con lo ejecutado es importante, también lo es la comparación de lo programado con el nivel estándar o *benchmark* hacia el cual deberían acercarse los valores ejecutados de los indicadores. Cabe señalar que el criterio de eficacia no sólo es válido para los indicadores de producto sino también para el resto de indicadores, en particular los de impacto, que estos resumen los objetivos principales de las intervenciones.

Finalmente, cabe reiterar que el establecimiento de estructuras claras para la evaluación del desempeño así como la fluidez y oportunidad de la información serán claves para la fijación de límites y el establecimiento de un sistema con “premios y castigos” para los sectores, pliegos y unidades ejecutoras del gasto público, que los conduzca a implementar adecuadamente sus programas de acción y a lograr los objetivos previstos. Asimismo, dada la complejidad de las acciones que las entidades desarrollan y la multiplicidad de objetivos que tratan de alcanzar, será necesario combinar el esquema anterior con un sistema de ponderaciones por indicador que permita una apreciación cuantitativa o cualitativa global del desempeño de la entidad.

## D. Diseño de un sistema de medición y evaluación del desempeño

El diseño e implementación de un sistema de medición y evaluación del desempeño en la Administración Pública peruana forma parte del proceso de Programación Estratégica Multianual en el Sector Público. La evaluación se aplica al desempeño de los organismos públicos, a través del análisis económico y uso de indicadores para la medición y evaluación del desempeño.

Conceptualmente, una etapa crítica para el proceso de evaluación es la formulación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, la misma que exige la definición de las orientaciones básicas del accionar de los organismos públicos. Tales orientaciones se definen a través de la Misión, Visión, Objetivos Estratégicos y Cursos de Acción, y el planteamiento inicial de los indicadores para la medición del desempeño y sus valores a alcanzar.

### 1. Establecimiento de visión, misión y objetivos

La **Visión**, describe la imagen objetivo del Sector en el futuro, es una declaración amplia, no específica, sin una fecha concreta y cualitativa; con base en ideas, principios y valores compartidos por los miembros del Sector. Para determinar el desarrollo de esta visión, es conveniente contemplar aspectos tales como: lo que el Sector debería ser en un futuro (implica tener un conocimiento global del sector y de las instituciones que la integran, el tipo de administración ideal, los recursos necesarios, etc.) y cómo se logrará dicho propósito. Mientras que la **Misión** equivale a enunciar la razón de la existencia del Sector. Es identificar la función principal que cumple en la sociedad, su carácter y filosofía básica y el grado de excelencia requerido para alcanzar sus fines.

Los **Objetivos Estratégicos Generales** señalan los fines principales para cuyo cumplimiento ha sido diseñado el plan multianual. Por su parte, los **Objetivos Estratégicos Específicos** son propósitos que se fija una entidad de acuerdo a sus necesidades. Permiten operar con mayor facilidad la complejidad asociada al cumplimiento de un objetivo general y por tanto, constituyen una desagregación expresa del mismo. Ambos tipos de objetivos están orientados a cumplir la misión del sector, definida siempre en primer término.

## 2. Definición de indicadores de medición del desempeño

La definición de indicadores de medición del desempeño tiene dos etapas; la primera la constituye la identificación de las unidades programáticas que serán objeto de medición y evaluación y; la segunda, la definición de indicadores propiamente dicha.

### a) Identificación de las unidades programáticas

En la actual organización del accionar público peruano existen por los menos dos maneras confluyentes a partir de las cuales se puedan identificar las unidades a evaluar. Una de ellas es a partir de la organización institucional que identifica Sectores, Pliegos y Unidades Ejecutoras del gasto. La otra es a partir de la Estructura Funcional que organiza el gasto en base a los propósitos que éste pretende cumplir. De esta manera se puede identificar (y por tanto evaluar) las acciones que los organismos ejecutan (perspectiva institucional) con el propósito de cumplir determinados objetivos (perspectiva funcional).

Cuadro 4

#### IDENTIFICACIÓN DE LAS UNIDADES PROGRAMÁTICAS

Estructura Funcional Programática				Estructura Institucional		
Función <sub>1</sub>	Programa <sub>1</sub>	Subprograma <sub>1</sub>	Actividad/Proyecto <sub>1</sub>	Unidad Ejecutora <sub>1</sub>	Pliego <sub>1</sub>	Sector <sub>1</sub>
			Actividad/Proyecto <sub>2</sub>	Unidad Ejecutora <sub>2</sub>	Pliego <sub>2</sub>	Sector <sub>2</sub>
		Subprograma <sub>2</sub>	Actividad/Proyecto <sub>1</sub>	Unidad Ejecutora <sub>3</sub>	Pliego <sub>3</sub>	Sector <sub>3</sub>
			Actividad/Proyecto <sub>2</sub>	Unidad Ejecutora <sub>4</sub>	Pliego <sub>4</sub>	Sector <sub>4</sub>
	Programa <sub>2</sub>	...	...	...	...	...
			...	...	...	...
		...	...	...	...	...
			...	...	...	...

Fuente: Shack y Salhuana (2000)

En la medida que la organización institucional identifica a los actores últimos encargados de cumplir los propósitos descritos en la estructura funcional, la evaluación a partir de la estructura funcional debería ser la otra cara de la moneda de una evaluación institucional. La combinación de la estructura funcional y la estructura institucional refleja lo que los organismos públicos están haciendo en la realidad.

En realidad el vínculo entre la estructura funcional e institucional se da de manera natural entre la Visión y Misión, los Objetivos Estratégicos Generales y Específicos y las Funciones, Programas y Subprogramas funcionales respectivamente, dado que todas estas categorías responden a una organización basada en los propósitos del gasto público<sup>6</sup> y en una gestión por resultados.

Según estas definiciones, existe una vinculación entre los objetivos estratégicos específicos y los subprogramas (funcionales), y entre los objetivos estratégicos generales y los programas (funcionales). De esta manera se vincula la estructura funcional con los objetivos asociados a cada uno de los sectores encargados de la ejecución del Gasto Público. Asimismo, en la medida que reflejan niveles máximos de agregación en cuanto a propósitos del gasto también se puede asociar la Visión y Misión con las Funciones.

<sup>6</sup> Para mayores referencias sobre la estructura funcional programática del presupuesto véase el Anexo A.

Cabe señalar que esta confluencia deberá tener en cuenta el criterio de tipicidad<sup>7</sup> en la Estructura Funcional Programática puesto que existen los Programas y Subprogramas que son utilizados por más de una función y se asocia a más de un sector, pliego o unidad ejecutora. En este sentido, los Programas, Subprogramas, Actividades y Proyectos que se usarán para la evaluación del desempeño serán típicos, es decir, aquellos representativos de las funciones y de las misiones de los sectores.

### **b) Definición de indicadores de medición del desempeño**

La construcción de indicadores de medición del desempeño puede constituir un proceso no tan sencillo, al involucrar un concepto de evaluación sistemática que no se había aplicado necesariamente antes en la Administración Pública peruana.

La idea es que los indicadores estén presentes a lo largo de todas las fases en la ejecución de las acciones que los organismos desarrollan. El cumplimiento de los objetivos generales requiere del cumplimiento previo de los objetivos específicos, y ello es logrado a través de diferentes acciones permanentes y temporales que se implementan y son la herramienta a través de las cuales el Sector Público actúa.

La determinación de los indicadores de insumo, producto, resultado e impacto (IPRI) asociados a cada unidad programática se realiza analizando detalladamente las características de la acción y el objetivo que busca lograr. En un esquema de más de una acción por objetivo específico es lógico suponer que cada una de ellas contribuirá independientemente o de manera complementaria al logro de dicho objetivo. En estos casos, si bien lo ideal sería hacer el seguimiento de cada indicador asociado a cada acción, será útil por fines prácticos y de viabilidad del sistema de evaluación, separar la aplicación de indicadores según sea el nivel de agregación de las acciones. Por ejemplo, los indicadores de insumo y de producto, son fáciles de identificar en el máximo nivel viable de desagregación (acciones permanentes y temporales o actividades y proyectos funcionales), mientras que los indicadores de resultado, consecuencia combinada de varias acciones, pueden ser identificados a nivel de objetivos estratégicos (programas y subprogramas funcionales). Finalmente, los indicadores de impacto, al cuantificar los efectos permanentes o cambios en las condiciones de determinada población objetivo como consecuencia de los resultados obtenidos, están directamente asociados a logro de las misiones institucionales y funciones del gasto público. Sin embargo, puede darse el caso de que determinado objetivo estratégico (programa o subprograma funcional) esté relacionado a una actividad concreta. En este caso, podría especificarse toda la cadena de indicadores IPRI para dicho objetivo estratégico (programa o subprograma funcional).

### **c) Establecimiento de valores a alcanzar**

Consiste en el ejercicio por el cual los organismos públicos cuantifican los niveles que pueden alcanzar en términos de los Insumos que planean usar, los Productos que esperan generar, los Resultados que proyecta obtener y el Impacto final que pretenden lograr en la población (indicadores IPRI).

El establecimiento de los valores a alcanzar en cada indicador constituye un primer paso para la posterior evaluación de los resultados una vez concluida la acción o una vez transcurrido un determinado período de tiempo. En tal sentido, es necesario que los valores a alcanzar sean (i) viables; es decir, producto de una previsión racional y un establecimiento de las potencialidades de la organización, teniendo en cuenta los recursos físicos, financieros y humanos; (ii) realistas; es decir, dado una variedad de escenarios (pesimista, moderado y optimista) debe ambicionar alcanzar

<sup>7</sup> Como señalan Shack y Salhuana (1999) los subprogramas típicos son aquellos inherentes a programas y funciones específicas (que reflejan la naturaleza misma del gasto) y sólo podrían figurar asociados a dichos programas y funciones, mientras que los subprogramas atípicos son aquellos no necesariamente inherentes pero que forman parte de diferentes programas y funciones.

el óptimo con el propósito de que los organismos públicos realicen su mejor esfuerzo en la ejecución de sus acciones y; (iii) comprensivos; que internalicen los elementos exógenos que pueden influenciar su cumplimiento, previendo los posibles cambios al interior de la organización y tomando en cuenta además los resultados históricos.

Una vez definidos la misión, visión, objetivos e indicadores, será necesaria la determinación e identificación de los mecanismos a través de los cuales se pretende lograr lo programado. Este ejercicio implica la descripción de los esquemas operativos, habilidades y capacidades de los recursos físicos, humanos y tecnológicos, entre otros recursos adicionales necesarios para el logro de los propósitos especificados en los objetivos estratégicos generales y específicos formulados.

### **3. El Sistema de medición y evaluación del desempeño**

Los indicadores para la medición y evaluación del desempeño constituyen el fundamento del Sistema de Seguimiento y Evaluación, el cual considera la asociación existente entre la estructura funcional programática del gasto público y la formulación de indicadores partiendo de las definiciones de Visión y Misión, Objetivos Estratégicos Generales y Objetivos Estratégicos Específicos, planteados previamente. La Visión y Misión tienen como referencia a las funciones, los Objetivos Estratégicos Generales a los programas y los Objetivos Estratégicos Específicos a los subprogramas. A un nivel más desagregado, se tiene que las acciones permanentes y temporales ejecutadas con el fin de lograr los objetivos estratégicos tienen como referencia a las actividades y proyectos de la estructura funcional programática.

La formulación, registro y seguimiento de los indicadores de insumo y producto se realizan a nivel de Acciones Permanentes y Temporales, y en su defecto, a nivel de Objetivo Estratégico Específico. Los indicadores de resultado se evalúan tanto a nivel de Objetivo Estratégico General como considerando los correspondientes Objetivos Estratégicos Específicos que lo conforman, mientras que los indicadores de impacto se evalúan a partir de la Visión y Misión y eventualmente a nivel de Objetivo Estratégico General.

Si bien podría plantearse indicadores de insumo, producto, resultado e impacto a nivel de acciones permanentes y temporales, su grado de especificidad (y por consiguiente el número de indicadores asociados) haría muy compleja la implementación de un proceso continuo de evaluación del desempeño a dicho nivel.

Por este motivo, en el caso peruano, a fin de contar con un sistema de seguimiento y evaluación práctico y efectivo y considerando que en este primer proceso de planeamiento estratégico iniciado a principios del año 2001 no se incluyó la especificación de Acciones Permanentes y Temporales, los indicadores de Resultado e Impacto serán evaluados a nivel de cada Objetivo Estratégico General consignado en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales 2002-2006, mientras que a nivel de cada uno de los Objetivos Estratégicos Específicos que integran cada Objetivo Estratégico General, se efectuará un seguimiento y evaluación a los valores de los indicadores de Insumo, Producto y Resultado que hayan sido formulados (Ver Esquema N° 2).

Cabe recordar, aprendiendo de la experiencia de países como Estados Unidos, Chile y Nueva Zelanda, y siguiendo al *U.S. National Center for Public Productivity* (1997), el proceso de seguimiento consiste en el registro y análisis periódico de las acciones en términos de los indicadores de insumo y producto. Este ejercicio permitirá realizar las correcciones o tomar las decisiones adecuadas cuando, a juzgar por lo avanzado, se considere improbable lograr los objetivos. El seguimiento de la ejecución de los insumos y los productos obtenidos a través de su utilización, deberá tener en cuenta factores históricos y estándares identificados en la ejecución de programas similares en el sector público y en algunos casos, del sector privado para efectos

comparativos. Además, en esta etapa se prestará especial atención a la evolución de los indicadores de eficiencia y economía, como parte del proceso de evaluación del desempeño.

Por su parte, el proceso de evaluación consiste en el registro y análisis de los indicadores de resultado y de impacto, y permite establecer y cuantificar el nivel de logro de los objetivos estratégicos originalmente trazados durante la formulación. En esta etapa se prestará especial atención a la evolución de los indicadores de eficacia y calidad. La evaluación del desempeño tiene como objetivo básico el incremento en la productividad de los recursos públicos a través de la mejora en la gestión de los ejecutores del gasto público. En esta medida, el análisis de los resultados obtenidos (en términos de economía, eficiencia, calidad y eficacia y su comparación con los objetivos trazados y con los estándares de dichos indicadores) y el seguimiento realizado, permitirán la identificación de elementos críticos para la gestión necesarios de ser mejorados. Asimismo, permitirá sistematizar la experiencia e identificar las mejores prácticas de gestión, las cuales pueden ser replicadas en beneficio de la gestión de otras entidades públicas.

Esta etapa requiere que al final de un período determinado, se elabore un **Reporte de Desempeño** que muestre y analice de manera objetiva, crítica y transparente los resultados obtenidos durante la ejecución respecto a aquellos establecidos durante la formulación. Este análisis se realizará sobre el conjunto de indicadores definidos para la medición del desempeño y los valores a alcanzar fijados para los mismos. Deberán establecerse las razones por las cuales los objetivos no lograron cumplirse plenamente (de ser el caso) implicando sugerencias sobre cómo podría tenerse una mayor eficacia en el logro de los mismos. Este documento deberá estar disponible a la ciudadanía en general en la medida que ésta debiera ser la principal interesada en que los recursos públicos estén siendo bien utilizados.<sup>8</sup>

#### 4. Responsabilidades en el sistema de medición y evaluación del desempeño

Las responsabilidades en el proceso de evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales se establecen integral y jerárquicamente según el nivel de especificidad de la organización institucional del Estado: desde el nivel más específico (Unidades Entidades Operativas) hasta el nivel más agregado (Sectores Institucionales), tal como se aprecia en el Esquema N° 3. En el caso peruano. Existe 26 sectores institucionales, alrededor de 150 pliegos presupuestarios, más de 550 unidades ejecutoras y varias decenas de miles de entidades operativas. Para un mayor detalle véase el Anexo B.

En un primer nivel se encuentran las Unidades Ejecutoras, encargadas del seguimiento de las acciones permanentes y temporales a cargo de las Unidades Operativas. En tal sentido, en este nivel, el seguimiento y evaluación del desempeño recae fundamentalmente sobre los indicadores de insumo y de producto, y por tanto, en el análisis de la economía y eficiencia alcanzados.

En un segundo nivel se encuentran los Pliegos Presupuestarios, los mismos que tienen a su cargo el seguimiento de los Objetivos Estratégicos con los cuales se asocian las acciones que desarrollan las distintas Unidades Ejecutoras que lo conforman. Por esta razón, en este nivel, el énfasis del seguimiento y evaluación se da a partir del análisis de los indicadores de producto y de resultado y por ende, en el análisis de los indicadores de eficiencia y eficacia.

El tercer nivel de seguimiento y evaluación está a cargo de los Sectores Institucionales, los cuales enfatizan su evaluación en el nivel de cumplimiento de los Objetivos Estratégicos Generales y a partir de ellos en la Misión institucional. En este nivel, el énfasis de la evaluación recae en los

---

<sup>8</sup> Frost (1998) señala una significativa asociación entre el éxito de los sistemas de evaluación del desempeño y la generación y difusión de reportes del desempeño.

indicadores de resultado e impacto, y por consiguiente, en el análisis de los indicadores de eficiencia y calidad alcanzados, como consecuencia final del accionar de todas las entidades que conforman la estructura organizacional del Estado.

Finalmente, como entidad responsable del Sistema de Medición y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, en el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas, consolida la evaluación efectuada por cada uno de los sectores institucionales con un particular énfasis en el análisis de los indicadores de resultado e impacto reportados y en los niveles de calidad y eficacia alcanzados en la provisión de bienes y prestación de servicios. Asimismo, evalúa el cumplimiento de los diferentes indicadores de desempeño, no sólo desde una perspectiva sectorial como la consignada en los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales, sino también funcionalmente, a fin de mantener una visión de conjunto respecto al accionar estatal y su rol dentro de una economía social de mercado.

## **E. Implementando la evaluación del desempeño en el Perú**

El proceso de implementación de la evaluación del desempeño, guiado en general por el marco teórico reseñado en los capítulos anteriores, fue organizado en función del cumplimiento de cada una de las fases definidas para el proceso de Planeamiento Estratégico y Programación Multianual, es decir, las fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Evaluación y Reformulación.

En este contexto, se aplicó un plan de trabajo que tenía como objetivo el desarrollo de los siguientes productos:

- a) Documentos Guía en los temas de Planeamiento Estratégico, Programación Multianual del Gasto Público y Medición y Evaluación del Desempeño.
- b) Aplicativo Informático para el Registro, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales.
- c) Plan de Capacitación para funcionarios del Sector Público (representantes sectoriales nombrados por los directivos de los diferentes sectores)

En este orden de ideas, se elaboraron los documentos tales como “Una Aproximación a la Programación Multianual del Gasto Público”, “Ensayando una Nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú” y “Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública”. El propósito de este trabajo fue proveer de documentos de consulta que consoliden las propuestas existentes en la literatura, adaptándolas a la realidad nacional.

Asimismo, como parte del desarrollo de actividades de soporte para los sectores se diseñó un aplicativo informático denominado Aplicativo informático para la Actualización, Seguimiento y Evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales, el mismo que sirve de herramienta para el registro de los PESEM.

El acceso a este aplicativo es a través de Internet y a través de los responsables sectoriales registran la información referida a la Visión, Misión, Objetivos Estratégicos (generales y específicos), indicadores para la medición del desempeño asociados, valores esperados para los indicadores y la cuantificación de los recursos financieros necesarios para el logro de sus objetivos.

Así, a partir de dicha información y la proveniente de visitas de campo y encuestas a beneficiarios que se llevarán a cabo, junto con el análisis de la ejecución presupuestaria que el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SP) provee, se podrá realizar una

evaluación del desempeño de la gestión. En el Anexo se puede apreciar el acceso al Aplicativo a través de Internet (Ver Ilustración N° 1)

Finalmente, un elemento común a las fases de Formulación, Evaluación y Reformulación de los PESEM es la necesidad de capacitación de los funcionarios públicos, en el manejo del instrumental teórico y práctico necesario.

Como parte de una estrategia de apoyo a los Sectores y sus respectivos pliegos se concibió un Plan de Capacitación que les permita nutrirse de los conceptos y metodologías necesarias para la adecuada elaboración, seguimiento y evaluación de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales. Este plan de capacitación constó de tres cursos básicos en los cuales se difundieron los conceptos teóricos fundamentales y se adiestra a los representantes sectoriales en el manejo del instrumental de apoyo diseñado.

### **Curso N° 1**

Este Plan se inició con un primer curso sobre "Capacitación en Metodologías de Planeamiento Estratégico", el cual se llevó a cabo entre febrero y marzo del año 2001 y sirvió para la elaboración de una primera versión de los PESEM y del Plan Estratégico Nacional (PEN), ambos para el periodo 2002 - 2006. Este curso estuvo comprendido dentro de la fase de Formulación de los PESEM.

### **Curso N° 2**

Durante el mes de octubre del 2001, posterior a la Aprobación formal del PEN, se llevó a cabo el curso "Elaboración de Indicadores para la Medición del Desempeño en la Administración Pública", el mismo que tuvo por objetivo capacitar a los funcionarios del sector público en el diseño de los Indicadores para la medición del desempeño que permitan el seguimiento y evaluación adecuados de las acciones que desarrollan. Este curso estuvo sirvió de preparación para el desarrollo adecuado de la fase de Evaluación de los PESEM.

#### Estructura del Curso:

- La importancia de definir y medir el desempeño de las entidades públicas y la necesidad de seguimiento y evaluación de los programas del sector público. Lineamientos básicos para un adecuado seguimiento y su complemento con una adecuada evaluación.
- Beneficios del seguimiento. La importancia de los indicadores para un adecuado seguimiento y evaluación.
- Criterios de un buen indicador. Indicadores objetivamente verificables. Niveles de indicadores: general, específico, operativo. Formulación de indicadores, su definición, uso y atributos. Características y propiedades de los indicadores para la medición del desempeño.
- Porqué son importantes y cuáles son sus ventajas. Tipos de indicadores para la medición del desempeño (IPRI): Insumo, Producto, Resultado e Impacto. Identificación de indicadores.
- Problemas para la definición de indicadores. Nombre, naturaleza, descripción, método de cálculo, unidad de medida y valor a alcanzar. Su relación con los Objetivos Estratégicos Generales y Específicos de los sectores.
- La importancia de los métodos de recopilación de datos. Tipos de indicadores para la evaluación del desempeño: Economía, Eficiencia, Eficacia, Calidad. Cómo diseñar sistemas de seguimiento y evaluación.
- Casos y problemas que se presentan en la elaboración de indicadores, referidos a la gestión pública.
- Presentación y discusión de los indicadores elaborados por los sectores.

### **Curso N°3**

Uso del Aplicativo Informático para el registro de la información del Plan Estratégico Nacional. El propósito de este curso es capacitar a los funcionarios del sector público en la utilización del Aplicativo Informático desarrollado a fin de facilitar el registro de la información de sus respectivos PESEM.

Por último, se llevó a cabo a mediados del año 2002 un Taller de experiencias en el Seguimiento y Evaluación de los PESEM con el objetivo de analizar los resultados y experiencias en su seguimiento y evaluación para que, a la luz de dichos aspectos se motive al funcionario del sector público en la necesidad e importancia de alcanzar la excelencia en el desempeño y una correcta calificación de los resultados obtenidos en el logro de los objetivos estratégicos generales y específicos.

## **1. Primeros resultados: el caso de los sectores sociales**

Como una muestra de los primeros resultados obtenidos del proceso de planeamiento estratégico sectorial multianual en el caso peruano, los cuales contienen ciertamente una serie de limitaciones que se espera superar progresivamente y considerando la importancia que los sectores de salud y educación tienen, no sólo por la función que cumplen, sino por su significativa participación en la estructura presupuestaria peruana,<sup>9</sup> se presenta como parte de este documento el avance logrado en la definición de un conjunto de indicadores para la medición del desempeño, que permitirán realizar el seguimiento y evaluar los resultados de las acciones en cuatro sectores institucionales de la Administración Pública peruana, que ejecutan gasto del tipo social.

### **a) Sector salud**

#### *Visión:*

Se tiene una población sana, con acceso universal y equitativo a servicios de calidad adecuada. Es un sector moderno y en pleno ejercicio de su función de gobierno en salud, que promueva la salud integral y sostenida de las personas, las familias y las comunidades, que prevenga los riesgos de enfermar y garantice la prestación de servicios de salud con calidad a toda la población, colaborando con el desarrollo integral y sostenible del país.

#### *Misión:*

Conducir los esfuerzos del Estado, promoviendo y regulando los de la sociedad para mejorar la salud de las personas, la familia y la población, en un ambiente saludable, para participar del desarrollo del país.

#### *Objetivos e Indicadores:*

Ver Cuadro A1 en el anexo

### **b) Sector educación**

#### *Visión*

Se tiene una educación básica de calidad, universal desde los cuatro años, que integra la cultura y el deporte, se sustenta en valores y está estrechamente vinculada con la ciencia y la tecnología. La educación básica y la superior están perfectamente articuladas, y tanto la escuela pública como la privada ofrecen servicios de calidad. La educación superior desarrolla ciencia y tecnología. El sistema educativo prepara permanentemente al educando para garantizar la adecuada integración a su entorno económico, productivo y social. Los alumnos, comparten valores comunes,

---

<sup>9</sup> Además constituyen sectores, que por ser funciones de gobierno, son candidatos a ser involucrados en un proceso progresivo de descentralización administrativa del Estado peruano.



poseen una alta autoestima, comprenden su entorno y al egresar del sistema cuentan con una mentalidad productiva que los capacita para generar autoempleo e integrarse a la actividad económica.

### *Misión*

Promover el desarrollo de la persona y garantizar la formación integral y permanente del educando, respetando su identidad, para que pueda comprender el mundo y actuar sobre su entorno sustentado en una cultura de valores, a fin de fomentar la unidad nacional y de propiciar mejores condiciones de desarrollo social y calidad de vida en los peruanos, a través de la promoción y difusión de la cultura, el deporte, la ciencia y tecnología y la búsqueda permanente de una educación de excelencia.

### *Objetivos e Indicadores:*

Ver Cuadro A2 en el anexo

## **F. Conclusiones y recomendaciones**

La implementación de acciones encaminadas a conseguir una Administración Pública orientada hacia el logro de resultados es algo relativamente nuevo en el Perú, por lo que durante el desarrollo de dichas tareas, la propia dinámica y experiencia que se viene generando en la implementación del Planeamiento Estratégico, la Programación Multianual y un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño, motivan un conjunto de observaciones y recomendaciones que podrían mejorar el propio proceso peruano u otras experiencias:

a) La previsión macroeconómica en un horizonte temporal de mediano plazo en la ejecución del gasto público, incluyendo elementos innovadores en cuanto a la orientación de la gestión pública (gestión por resultados) y la percepción del ciudadano como cliente, constituyen aspectos fundamentales de la programación multianual del gasto público (estratégica).

b) La importancia relativa de la entidad responsable del proceso (en el caso peruano, el Ministerio de Economía y Finanzas) y la ascendencia sobre el resto de los sectores (por ser el administrador de los Recursos Públicos) han facilitado la labor de coordinación y cooperación. En este sentido, la creación de una Unidad Técnica dedicada específicamente a la gestión e implementación de este proceso, se hace necesaria.

c) Demás está decir que dicha Unidad Técnica, deberá contar con el respaldo al más alto nivel de la Administración Pública. El compromiso manifiesto de directivos al más alto nivel (incluso a nivel político) resulta imprescindible. Estos deben estar involucrados activamente en este proceso que se inicia con la definición de la visión, misión y objetivos de la organización. Asimismo, será importante involucrar a todos los sectores, haciéndoles comprender, a través de su propia experiencia y necesidades, la importancia del planeamiento estratégico y de una gestión por resultados. La comunicación, para este efecto, entre los responsables centrales (en el caso peruano) y los responsables sectoriales es clave, toda vez que permite generar un ambiente de responsabilidad e interés compartidos.

d) La elaboración y ejecución de un plan de capacitación que introduzca a los funcionarios públicos en el manejo conceptual del planeamiento estratégico, programación multianual y la medición y evaluación del desempeño es muy importante. Además de la difusión de conceptos, los cursos de capacitación permiten revalorar y fomentar la coordinación “intra e inter” sectorial y gubernamental como elementos críticos en el proceso de planeamiento y en el desarrollo mismo de las acciones. El analizar y difundir, en estos cursos, la adaptación de los desarrollos teóricos y prácticos existentes en la literatura del tema, a la realidad y estructuras nacionales, es

importante en el proceso de entendimiento y compromiso con la idea del proceso, puesto que permite apreciar los conceptos como realizables.

e) El uso de talleres como parte de la metodología de los cursos fomenta la discusión y el debate, los que a su vez ayudan a identificar puntos débiles en el proceso de planeamiento iniciado. Incentiva a los sectores a “mirarse a ellos mismos” : (i) desde la perspectiva de los Usuarios de los servicios que brindan, toda vez que los indicadores de resultado (e impacto) que son los más importantes deberán permitir evaluar el nivel en que estos usuarios son beneficiados y; (ii) desde la perspectiva de la Función que sirven y los mecanismos a través de los cuales aportan a dicha Función.

f) La implementación de un Sistema de Seguimiento y Evaluación del Desempeño deberá ser complementado con el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana y vigilancia social, tales como audiencias públicas, encuestas periódicas, transparencia y oportunidad en el acceso a información pertinente, entre otras, que contribuyan a la realización de un control social efectivo por parte de la población y a la resolución del doble problema de principal agente que caracteriza la gestión de los recursos públicos. La ciudadanía es la máxima interesada en el cumplimiento de los objetivos y en la mejora de la calidad y cobertura de la provisión de servicios públicos.

g) Cada organización requiere de un marco conceptual claro que sustente la definición de los objetivos y la determinación de los resultados a la vez que establezca los parámetros y calendarios a través de los cuales se implementará el sistema. Una comunicación efectiva con los empleados, “clientes” y con los *stakeholders* será importante en el diseño e implementación del sistema de evaluación dado que son éstos últimos los que juzgarán el desempeño y el logro de los objetivos. Por su parte, la comunicación con los empleados es importante en la medida en que son éstos los involucrados directamente en el logro de los objetivos, en esta medida, deberá quedar claramente especificado el rol que desempeñan en el proceso.

h) La responsabilidad sobre los resultados debe estar claramente establecida y bien comprendida. El sistema de medición y evaluación del desempeño no tiene un propósito punitivo que busca culpables, sino más bien pro-positivo, trata de identificar elementos críticos de la gestión a ser mejorados para un desempeño óptimo. Este sistema constituye una herramienta que permite a las organizaciones avanzar correctamente hacia el logro de sus objetivos.

i) La medición del desempeño y su posterior evaluación no deberá limitarse a ser simplemente una fuente de compilación de datos sino que deberá proveer elementos críticos que sirvan para la toma de decisiones, especialmente para una mejor asignación de los recursos públicos. En este sentido, la medición del desempeño deberá estar orientada hacia aquellos elementos claves señalados en los objetivos estratégicos de la organización y los resultados de este proceso deben ser ampliamente discutidos y difundidos entre todos los actores del proceso (organismos públicos, ciudadanía, etc.). La información referida a los objetivos y el avance hacia el logro de los mismos debe ser mantenida abierta a través de los modernos sistemas de comunicación como puede ser *Internet* o *Intranets* particulares.

j) Es imprescindible, para consolidar el proceso, la existencia de una relación clara entre la medición y evaluación del desempeño y el otorgamiento de reconocimientos (premios y castigos) por el logro de los objetivos. Estos reconocimientos pueden ser de tipo financiero y/o no financiero. Destacan entre los financieros los de naturaleza fiscal, a través de modificaciones presupuestarias durante la ejecución del ejercicio y durante la formulación del presupuesto del ejercicio fiscal siguiente y; entre los de tipo no financiero, el reconocimiento público de los equipos involucrados en el logro de los objetivos. Análogamente, hay castigos que van desde la identificación pública del bajo rendimiento de ciertos programas y entidades, con sus respectivos

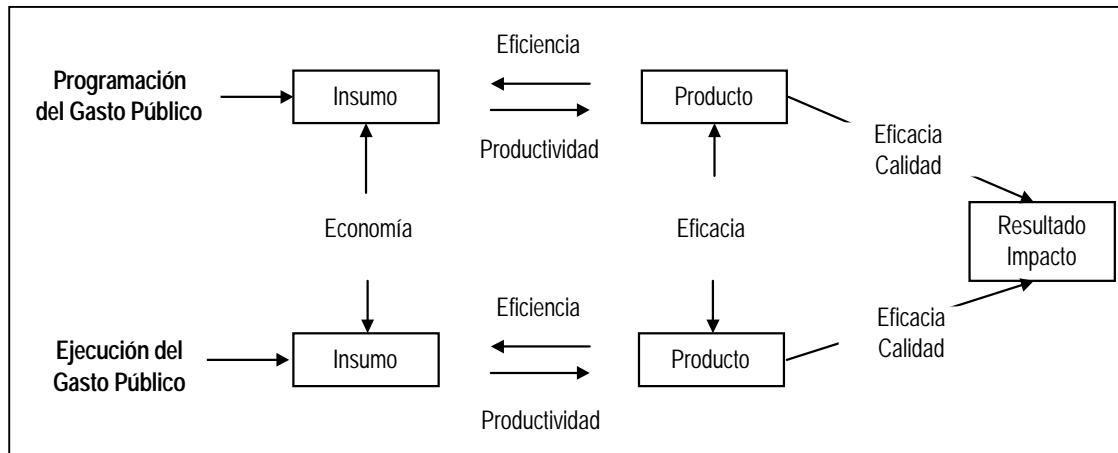
cuerpos gerenciales y la reasignación de sus presupuestos hacia otras entidades o programas mejores, hasta la aplicación de sanciones administrativas y la remoción de los administradores y sus cuerpos gerenciales.

## G. Bibliografía

- Banco Mundial (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (1998). *El Pacto Fiscal; Fortalezas, Debilidades, Desafíos*. Santiago.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (1996a). *Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos*. Santiago, Chile.
- \_\_\_\_ (1996b). *Planificación Estratégica: En los Servicios Públicos*. Santiago, Chile.
- Chavez, Jorge (1993). *Estabilidad macroeconómica como condición necesaria para el uso de la política de gastos*. ILPES. CEPAL.
- Developing Performance Measures from Sustainable Development Strategies*. [http://www.oag-bvg.gc/domino/cesd\\_celd.nsf/htm1/pmwork\\_e.html](http://www.oag-bvg.gc/domino/cesd_celd.nsf/htm1/pmwork_e.html)
- FMI. *Unproductive Public Expenditure: A Pragmatic Approach to Policy Analysis*. Pamphlet Series N°48.
- Fondo Monetario Internacional (1998). *Manual de Transparencia Fiscal*. Washington D.C.
- Frost, Bob (1998). *Performance Metrics: How to use and How to get more Leverage*. [www.pbviews.com/magazine/articles](http://www.pbviews.com/magazine/articles)
- ILPES (1999). "Las Funciones Básicas de la Planificación." En *Seminario de Alto Nivel sobre Las Funciones Básicas de la Planificación*. Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Planificación (1970). *Plan del Perú. Plan Global 1971-1975*. Lima, Perú.
- \_\_\_\_ (1985). *Formulación del Plan Nacional de Desarrollo para 1986-1990. Directiva Técnico- Metodológica*. Lima, Perú.
- \_\_\_\_ (1985). *Plan Nacional de Desarrollo para 1986-1990. Anexo: Programa de Inversión Pública*. Lima, Perú.
- Lassen, Vivi (1997). *In Search of Results: Performance Management Practices in Norway*. OECD. <http://www.oecd.org/puma/online.html>
- Marcel, Mario (1993). *Gobernabilidad Fiscal, Presupuestos y Finanzas Públicas: Un estudio a partir de la experiencia chilena*, mimeo, BID. Santiago de Chile.
- National Center for Public Productivity, Rutgers University (1997). *A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government*
- National Performance Review (1997). *Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement, Benchmarking Study Report*.
- OECD (1997). *Budgeting For the Future*. Paris, France.
- Parry, Michael (1997). *Integrated Financial Management. The United Nations*. Colchester.
- Pradhan, Sanjay (1996). *Evaluating Public Spending. A Framework for Public Expenditure Reviews*. World Bank Discussion Papers N°323. Washington DC.
- Public Management Service (1999). *Improving Evaluation Practices*. Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper. OECD. <http://www.oecd.org/puma/online.html>
- Shack, Nelson y M. Barboza, J. Mendoza, O. Reyes (1996). *La Administración Presupuestaria y su Impacto en la Gestión Pública*. Magíster en Gestión y Políticas Públicas. Universidad de Chile. Santiago.
- Shack, Nelson y R. Salhuana (1999). *Ensayando una Nueva Taxonomía del Gasto Público en el Perú*. Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- \_\_\_\_ (2000). *Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública*. Documento de Trabajo. Ministerio de Economía y Finanzas. Lima, Perú.
- Steiner, George (1997). *Planeación Estratégica. Lo que todo Director Debe Saber*. CECSA, México.
- Stiglitz, Joseph (1995). *La Economía del Sector Público*. Barcelona, España.
- The White House. Government Performance and Results Act of 1993 (Public Law 103-62)* <http://www.whitehouse.gov/OMB/mgmt-gpra/gplaw2m.html>

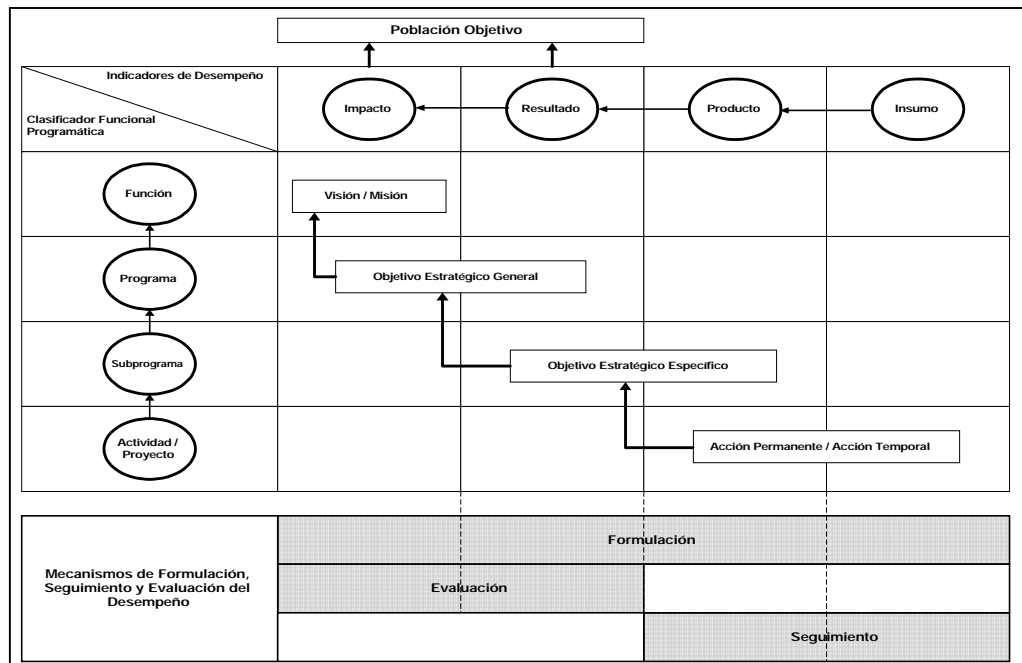
## Anexo 1

**Esquema 1**  
**INDICADORES PARA LA MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**



Fuente: Shack y Salhuana (2000)

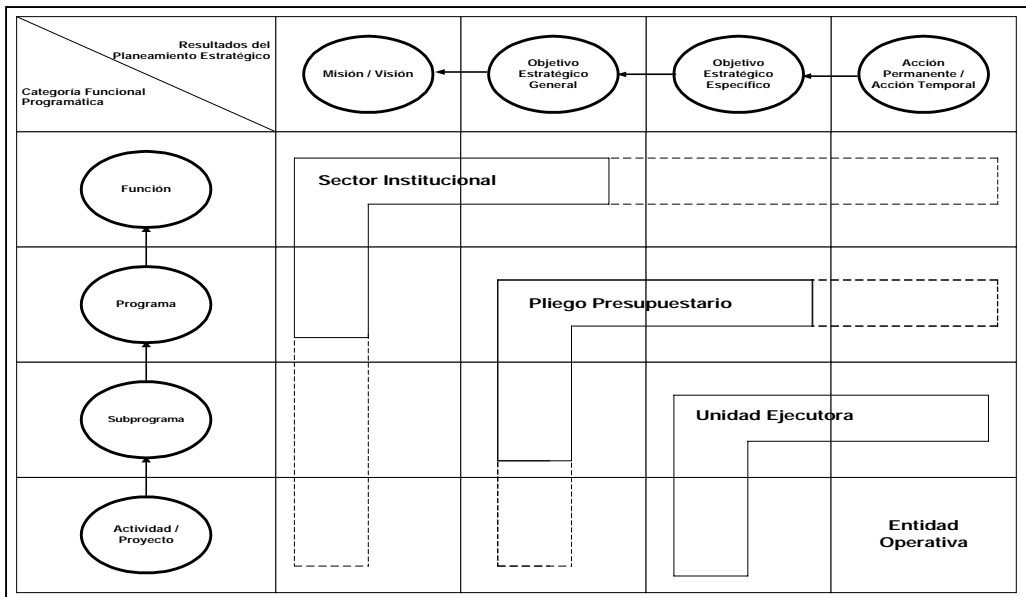
**Esquema 2**  
**ESQUEMA DEL SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**



Fuente: Shack y Salhuana (2000)

Esquema 3

**RESPONSABILIDADES EN EL SISTEMA DE MEDICIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO**



Fuente: Shack y Salhuana (2000)

**Ilustración 1**  
**APLICATIVO A TRAVÉS DE INTERNET PARA EL REGISTRO DE LA PROGRAMACIÓN MULTIANUAL**



## INDICADORES: SECTOR SALUD

Objetivo Estratégico General		Indicadores para la medición del Desempeño	
Objetivo Estratégico Específico	Naturaleza	Descripción	
<b>1.0 Garantizar el acceso y la atención integral con servicios de salud adecuados y de calidad con criterios de equidad.</b>	<b>Resultado</b>	Reducción de la Tasa de mortalidad materna	
	<b>Impacto</b>	<b>Incremento de la equidad</b>	
1.1 Priorizar y consolidar las acciones de atención integral con énfasis en la promoción y prevención de riesgos y daños a la mujer y al niño.	Insumo	Recursos humanos	
	Producto	Parto atendido por profesionales	
	Resultado	Cobertura de atención de partos por profesionales	
1.2 Mejorar el equipamiento y mantenimiento de los establecimientos de salud	Insumo	Equipamiento médico	
	Producto	Mejoramiento de calidad del servicio	
	Resultado	Cobertura de atención en establecimientos de salud	
1.3 Promover el desarrollo del potencial humano en salud	Insumo	Recursos humanos	
	Producto	Planes de Desarrollo de RR.HH	
	Resultado	Mejoramiento de salud de personas, comunidad y ambiente	
1.4 Desarrollar nuevas estrategias para la ampliación de coberturas de servicios a grupos vulnerables.	Insumo	Planes Estratégicos	
	Producto	Mejoramiento situación de salud grupos vulnerables	
	Resultado	Nivel de cobertura a grupos vulnerables	
<b>2.0 Mejorar integralmente el entorno ambiental previniendo y controlando los riesgos y daños asociados, por enfermedades transmisibles de importancia regional y nacional.</b>	<b>Resultado</b>	<b>Mayor cobertura del control de riesgos y daños por enfermedades transmisibles (epidemias).</b>	
	<b>Impacto</b>	<b>Disminución mortalidad de enfermedades prematura / transmisibles</b>	
2.1 Desarrollar el sistema de inteligencia sanitaria y vigilancia de salud pública en riesgos y daños, con base intersectorial.	Insumo	Normas técnicas	
	Producto	Redes de vigilancia sanitaria	
	Resultado	Sistema de vigilancia operativos	
2.2 Fomentar el ordenamiento del ambiente y la reducción de los Impactos negativos sobre el ambiente de las actividades productivas y extractivas de la sociedad.	Insumo	Normas de salud ambiental	
	Producto	Planes de ordenamiento ambiental	
	Resultado	Ambiente ordenado	
2.3 Fortalecimiento integral de la capacidad diagnóstica y del desarrollo de investigaciones aplicadas en los ámbitos regional y nacional.	Insumo	Plan de desarrollo de laboratorios intermedios	
	Producto	Laboratorio intermedio desarrollado	
	Resultado	Laboratorios integrados a red de vigilancia	
2.4 Prevención y tratamiento de casos de enfermedades transmisibles prevalentes y control epidemiológico.	Insumo	Disponibilidad de Insumos	
	Producto	Tratamientos estandarizados	
	Resultado	Disminución de mortalidad por enfermedades transmisibles	
<b>3.0 Fomentar la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, en la promoción de la salud y prevención de riesgos y daños, en el individuo, la familia y la comunidad.</b>	<b>Resultado</b>	<b>Mejoramiento situación nutricional</b>	
	<b>Impacto</b>	<b>Reducción de la Tasa de morbi-mortalidad</b>	
3.1 Fomentar la participación de la comunidad en la reducción de los riesgos y daños y la protección del medio ambiente.	Insumo	Recursos Humanos	
	Producto	Actividades de participación comunitaria	
	Resultado	Reducción de riesgos	
3.2 Promover la seguridad alimentaria, garantizar la alimentación complementaria y fortalecer el sistema de vigilancia nutricional de base comunal.	Insumo	Estudio situacional	
	Producto	Sistema integrado de salud	
	Resultado	Prevalencia de desnutrición en niños menores de 5 años	
3.3 Desarrollar estrategias para el fomento de estilos de vida saludables, el cuidado y autocuidado de la salud, con énfasis en el enfoque de género y las enfermedades no transmisibles.	Insumo	Material Educativo	
	Producto	Programas de promoción de salud	
	Resultado	Población con conductas más saludables	
<b>4.0 Fortalecer el rol de rectoría y conducción rectorial del Ministerio de Salud.</b>	<b>Resultado</b>	<b>Fortalecimiento del rol rector</b>	
	<b>Impacto</b>	<b>Modernización sectorial</b>	
4.1 Redimensionar la planificación nacional	Insumo	Recursos humanos	
	Producto	Normas	
	Resultado	Plan redimensionado	
4.2 Reordenar el marco normativo sectorial e institucional	Insumo	Estudio situacional	
	Producto	Organización técnica funcional	
	Resultado	Reordenamiento sectorial	

Cuadro A1 (conclusión)

Objetivo Estratégico General		Indicadores para la medición del Desempeño	
Objetivo Estratégico Específico	Naturaleza	Descripción	
4.3 Atender las responsabilidades del Estado en sus Compromisos de asistencia y previsión social.	Insumo	Cesante o jubilado	
	Producto	Planilla pagada	
	Resultado	Bienestar del Cesante	
5.0 Conducir el proceso de reforma, descentralización y modernización del Sector bajo nuevas modalidades de gestión y financiamiento.	Resultado	Convenio de administración compartida	
	Impacto	Mejoramiento de la eficiencia de la gestión en salud	
5.1 Fomentar la gestión de establecimientos de salud bajo la modalidad de administración compartida	Insumo	Plan local de salud	
	Producto	Convenios de administración compartida	
	Resultado	Modernización de la gestión de salud	
5.2 Desarrollar la administración de seguros públicos integrales	Insumo	Recursos humanos	
	Producto	Sistema identificación usuarios	
	Resultado	Cobertura del servicio de seguros	
5.3 Modernizar la gestión hospitalaria	Insumo	Recursos humanos	
	Producto	Hospitales modernizados	
	Resultado	Mejora de la atención hospitalaria	
5.4 Desarrollar un sistema integrado de información en salud para la toma de decisiones	Insumo	Sistemas existentes	
	Producto	Programa de integración	
	Resultado	Sistema integrado de salud	

Fuente: Plan Estratégico Multianual 2002-2006. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Perú.

Cuadro A2

## INDICADORES: SECTOR EDUCACIÓN

Objetivo Estratégico		Indicadores para la medición del Desempeño	
Objetivo Estratégico Específico	Naturaleza	Descripción	
1.0 Configurar un nuevo sistema educativo con una inicial que conste de 3 años articulada con una educación básica de 10 años y su culminación en el bachillerato.	Resultado	Índice Global de escolarización en 4to. Año de secundaria	
	Impacto	Reducción del desempleo juvenil	
1.1 Configurar un nuevo sistema educativo con una inicial que conste de 3 años articulada con una educación básica de 10 años y su culminación en el bachillerato.	Insumo	Proyecto de Ley y reglamentos	
	Producto	Nueva Ley General de Educación	
	Resultado	Índice Global de escolarización en 4to. Año de secundaria	
2.0 Mejorar la calidad de los procesos de aprendizaje del nuevo sistema educativo asegurando la provisión de los insumos adecuados y necesarios, incluyendo el mejoramiento continuo del currículo.	Resultado	Mejora en el logro de las pruebas de rendimiento estudiantil en 6to. Grado	
	Impacto	Incremento en índice de culminación de educación básica	
2.1 Sostenibilidad de los Programas de Mejoramiento de la calidad educativa	Insumo	Sistema de Capacitación Continua	
	Producto	Maestros atendidos en sistema de capacitación continua	
	Resultado	Mejoras en la tasa de matrícula en edad	
3.0 Redefinir los sistemas relativos a los docentes revalorizando su función social de tal manera que asegure su mejor desempeño y colabore eficazmente con el desarrollo de los aprendizajes de los alumnos, requiriéndose para ello modificar la Ley del Profesorado.	Resultado	Centros educativos con innovaciones educativas	
	Impacto	Incremento de jóvenes adecuadamente empleados	
3.1 Mejora de la formación continua del maestro.	Insumo	Nuevo Sistema de Capacitación en Servicio	
	Producto	Docentes actualizados	
	Resultado	Mejora en niveles de aprendizaje	
3.2 Desarrollo de sistemas de acreditación a maestros.	Insumo	Diseño de nueva estructura curricular en los Centros de Formación Docente	
	Producto	Docentes acreditados c/nuevo perfil	
	Resultado	Mejora en niveles de aprendizaje	
3.3 Mejora en la relación entre las metas del sector y los sistemas de reclutamiento y contratación.	Insumo	Diagnóstico de normatividad del sector	
	Producto	Nueva Ley del Profesorado	
	Resultado	Adecuación al perfil docente	

Cuadro A2 (conclusión)

Objetivo Estratégico		Indicadores para la medición del Desempeño	
Objetivo Estratégico Específico		Naturaleza	Descripción
3.4	Desarrollo de un sistema de incentivos dentro de la carrera docente	Insumo	Sistema de Incentivos
		Producto	Docentes incorporados en el sistema
		Resultado	Índice de repitencia escolar
3.5	Desarrollo de un sistema de compensación por condiciones laborales	Insumo	Programa de compensación
		Producto	Incremento de ingresos por docente
		Resultado	Índice de escolaridad rural
4.	<b>Reestructurar las responsabilidades del sistema administrativo para lograr el mejor uso de los recursos en función de la mejora en los procesos de aprendizaje de los alumnos, y para desarrollar mecanismos eficaces de rendición social de cuentas que promuevan la participación de la demanda del servicio educativo.</b>	<b>Resultado</b>	<b>Cumplimiento de planes operativos</b>
		<b>Impacto</b>	<b>Mejora en el gasto educativo</b>
4.1	Eficiencia en la gestión de recursos de los centros educativos y reestructuración administrativa	Insumo	Plan de descentralización del sector
		Producto	Descentralización implementada
		Resultado	Cumplimiento de planes operativos
5.	<b>Cerrar las brechas de cobertura que existen dentro de la educación obligatoria en inicial y secundaria, y eliminar la brecha de equidad que se concentra en las áreas rurales.</b>	<b>Resultado</b>	<b>Mejora en el índice de paridad según área de residencia del índice global de escolarización de secundaria</b>
		<b>Impacto</b>	<b>Mejora en perspectivas de inserción laboral</b>
5.1	Ampliación de la cobertura en Inicial, Secundaria, Bachillerato y Técnica	Insumo	Proyectos de redes educativas
		Producto	Unidades administrativas con redes rurales
		Resultado	Índice global de cobertura escolar
5.2	Mejoramiento de la educación rural en Inicial y Primaria. Mejoramiento de la educación rural en secundaria: educación a distancia	Insumo	Programa de educación rural
		Producto	Docentes capacitados en educación técnica pedagógica
		Resultado	Índice de repitencia educación rural

**Fuente:** Plan Estratégico Multianual 2002-2006. Ministerio de Economía y Finanzas, Lima, Perú.

Para mayor información respecto al proceso de programación estratégica en el sector público peruano, sírvase consultar la siguiente URL: [www.mef.gob.pe/aef/public/Index.htm](http://www.mef.gob.pe/aef/public/Index.htm).



## Anexo 2

### Estructura funcional del presupuesto peruano, 2001

Función	Programas	Subprogramas	Actividad	Proyecto	Componente
Administración y planteamiento	6	29	56	44	222
Agraria	11	26	36	75	444
Asistencia y previsión social	5	17	40	40	214
Comunicaciones	5	7	8	7	35
Defensa y seguridad nacional	10	17	23	10	58
Educación y cultura	18	47	99	68	372
Energía y recursos naturales	5	14	17	27	91
Industria, comercio y otros	5	8	24	15	99
Justicia	4	14	27	4	76
Legislativa	2	2	5	1	13
Pesca	5	9	15	15	71
Relaciones exteriores	2	4	10		13
Salud y saneamiento	8	31	74	51	431
Trabajo	2	5	10	1	12
Transporte	6	19	14	34	576
Vivienda y desarrollo urbano	4	12	14	17	95
<b>Total</b>	<b>98</b>	<b>261</b>	<b>472</b>	<b>409</b>	<b>2.822</b>

## Anexo 3

### Estructura Institucional del Presupuesto Peruano, 2001

Sectores	Piegos	Unidades Ejecutoras
Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	6	19
Agricultura	5	23
Congreso de la República	1	1
Consejo Nacional de la Magistratura	1	1
Contraloría General	1	1
Defensa	6	10
Defensoría del Pueblo	1	1
Economía y Finanzas	4	9
Educación	38	65
Energía y Minas	4	5
Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales	3	3
Interior	1	19
Jurado Nacional de Elecciones	1	1
Justicia	6	30
Ministerio público	1	2
Oficina Nacional de Procesos Electorales	1	1
Pesquería	5	5
Poder Judicial	2	3
Presidencia	30	289
Presidencia del Consejo de Ministros	9	15
Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano	7	8
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	1	1
Relaciones Exteriores	1	1
Salud	6	43
Trabajo	1	2
Tribunal Constitucional	1	1
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>559</b>



## IV. Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: la experiencia chilena

---

*Marcela Guzmán*<sup>1</sup>

### A. Introducción

Los interrogantes que surgen frente al desafío de evaluar el desempeño de las instituciones públicas y sus acciones se pueden sintetizar en dos preguntas fundamentales ¿a través de qué instrumentos es posible efectuar esta función? y ¿cómo incorporamos los juicios evaluativos que surjan de tales evaluaciones en acciones concretas?. Las respuestas a estas preguntas no son fáciles. En efecto, como está ampliamente documentado<sup>2</sup>, la evaluación de las acciones de dichas instituciones enfrentan las siguientes características del sector público.

- La amplitud y ambigüedad en la definición de sus objetivos, debido en muchos casos a la larga data de las instituciones y/o a la lógica del proceso político, derivando en una alta heterogeneidad de productos y beneficiarios.
- La vinculación compleja entre productos y resultados, estos últimos en muchos casos diversos, con dimensiones cualitativas difíciles de objetivar, con efectos no siempre observables en períodos de tiempo compatibles con los tiempos que imponen los procesos administrativos o las agendas políticas, y en otros casos con efectos finales no completamente controlables producto de variables externas.

---

<sup>1</sup> Economista, Jefa de la División de Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

<sup>2</sup> Ver Marcel (1999) y Mayne y Zapico-Goñi (2000), Allen y Tommasi (2001).

- La ausencia de una relación transaccional con el beneficiario, debido a que muchos de los productos o servicios se proveen gratuitamente o con significativos subsidios que impiden una adecuada expresión de la valoración de los productos o servicios por parte de los usuarios. Esto también dificulta disponer de un indicador agregado de los resultados de gestión, contrariamente a lo que ocurre con el sector privado donde las ventas son un indicador claro de aceptación y el balance un indicador agregado de resultados.

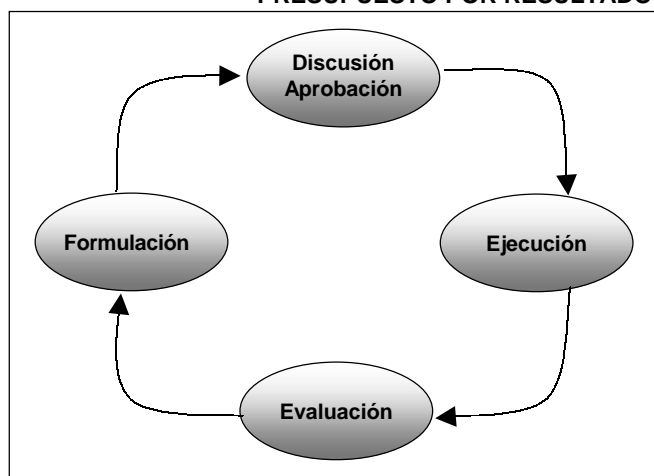
Los problemas recién mencionados se traducen en serias dificultades para los tomadores de decisiones de asignación de los recursos públicos, en un escenario de exigencias cada vez mayores de disciplina fiscal y de responsabilidad por la calidad del gasto frente a la ciudadanía. Esto ha traído como consecuencia, en los últimos años, un gran auge de los desarrollos teóricos y prácticos en relación a la evaluación y seguimiento del desempeño de la gestión presupuestaria o presupuesto por resultados<sup>3</sup>.

Necesario es tener presente que todos los sistemas de presupuesto tienen tres objetivos<sup>4</sup>: mantener la disciplina fiscal; eficiencia en la asignación de los recursos distribuyéndolos de acuerdo con las prioridades de gobierno y la efectividad de los programas; y eficiencia operacional promoviendo la eficiencia en la entrega de los servicios. Una gestión presupuestaria basada en resultados es necesaria para el logro de los tres objetivos.

Teniendo presente lo anterior, durante los últimos años como parte de un conjunto más amplio de iniciativas de mejoramiento de la gestión pública, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado e introducido en el proceso presupuestario diferentes instrumentos con el objeto de hacer más transparente y mejorar el análisis y formulación del presupuesto público.

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

Figura 1  
PRESUPUESTO POR RESULTADOS



Fuente: DIPRES

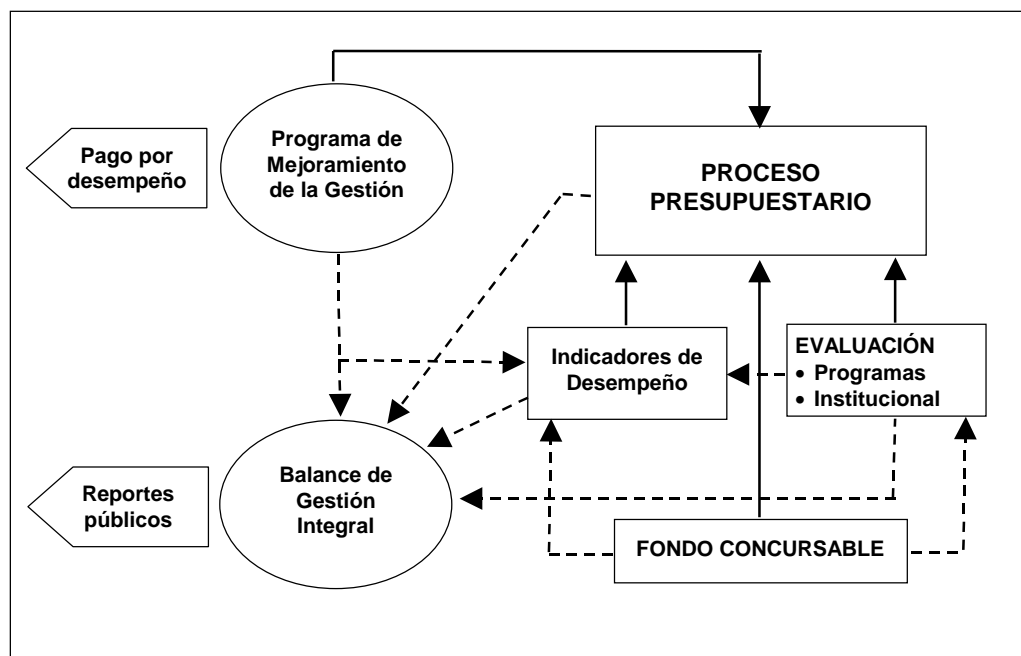
<sup>3</sup> Para mayores antecedentes ver Banco Mundial (1998); World Bank; Mayne y Zapico-Goñi (2000); Kromann, Groszyk y Buhler (2002); Kibblewhite y Ussher (2002); OECD (2002b) y OECD(2002c).

<sup>4</sup> Para mayores antecedentes ver Schick (2001), y Allen y Tommasi (2001)

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

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

**Figura 2**  
**CONTROL DE GESTIÓN**  
**INTEGRACIÓN AL CICLO PRESUPUESTARIO**



Fuente: DIPRES

Una característica de la conformación de este sistema es su desarrollo gradual. Actualmente se cuenta con información de evaluación de un conjunto de programas y de indicadores de desempeño de los Servicios Públicos, instrumentos cuyo desarrollo se inició en los años 1994 y 1997, respectivamente. Los indicadores de desempeño fueron discontinuados y reincorporados al proceso presupuestario correspondiente al año 2001. A partir de este mismo proceso (2001) se cuenta con un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable), al cual postulan cada año, en un formato estandarizado, las iniciativas nuevas y las ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes; se reformularon los PMG cuya primera versión correspondió al año 1998; se incorporó el desarrollo de evaluaciones de impacto de programas y se estableció una nueva instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria en el Congreso Nacional, que cada año precede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos. Por otra parte, en el año 2000 se dio un nuevo impulso a la elaboración de balances institucionales a través de los Balances de Gestión Integral (BGI), creados el año 1997. Finalmente, en el año 2002

se incorporó una modalidad de evaluación de desempeño institucional denominada Evaluación Comprehensiva del Gasto.

Importante es mencionar que el proceso iniciado en Chile sigue la misma dirección de otros importantes procesos que han venido experimentando otros países. En efecto, no obstante que la responsabilidad de las oficinas de presupuestos es la formulación y ejecución de éste, en los últimos años se observan importantes cambios en el rol que éstas cumplen en la administración pública. Ejemplo de esto son las importantes y no fáciles transformaciones que experimentan países desarrollados que forman parte de la OECD, donde nuevos arreglos institucionales integran el presupuesto con otros procesos de gestión, incentivando u obligando a las instituciones públicas a medir el desempeño y evaluar resultados. Lo anterior se ha acompañado del desarrollando de nuevas guías y métodos para la rendición de cuentas de los administradores y de la instalación de nuevos sistemas de información y reportes, todo lo que se ha considerado un requisito para la eliminación de algunos de los controles de insumo o controles ex-ante.<sup>5</sup>

En este documento se describen los instrumentos señalados destacando los elementos conceptuales y metodológicos centrales, su vinculación con el ciclo presupuestario y los principales avances, resultados y aspectos pendientes de este proceso.

## **B. Indicadores de desempeño**

### **1. Puesta en marcha y desarrollo de los indicadores de desempeño**

#### **a) Objetivos y requisitos**

La incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994,<sup>6</sup> con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis en la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea se discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000,<sup>7</sup> hasta el año 1998 se vio incrementado el número de instituciones integradas a este trabajo. A partir del proceso de formulación del proyecto de presupuestos 2001 los indicadores de desempeño fueron reincorporados a dicho proceso, reafirmando su objetivo original.<sup>8</sup>

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

Los indicadores de desempeño incorporados en el presupuesto incluyen una meta o compromiso, así el resultado de los indicadores permite inferir una medida del logro de las metas propuestas. Estas metas pueden estar directamente relacionadas con alguno de los productos o

---

<sup>5</sup> Ver Schick (2001) y OECD (2002b).

<sup>6</sup> La iniciativa de incorporar indicadores de desempeño en el presupuesto tiene su base en el Plan Piloto de Modernización de la Gestión de Servicios Públicos llevado a cabo por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en el año 1993, y en el que participaron cinco instituciones. El producto final de este plan era obtener indicadores de gestión y la construcción de un sistema de control de gestión en cada institución.

<sup>7</sup> En el año 1998 se inició la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (Ley N° 19.553). Dichos programas incorporaron indicadores y metas asociando su cumplimiento a un incentivo monetario para los funcionarios. La exigencia de las metas comprometidas en los indicadores propuestos fue baja y de difícil verificación. Los programas, que cubren a la mayoría de las instituciones públicas, fueron reformulados a partir del año 2001.

<sup>8</sup> Se exceptúan algunos Servicios en los que, debido a que por su misión, resulta más difícil evaluar su desempeño a través de indicadores. Este es el caso del poder judicial, Poder Legislativo, Contraloría General de la República y algunos Servicios del Ministerio de Defensa.

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

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

Por otra parte, los indicadores deben cubrir los aspectos más significativos de la gestión, privilegiando los principales objetivos de la organización, pero su número no puede exceder la capacidad de análisis de quienes los van a usar. Adicionalmente, es necesario diferenciar entre las mediciones para propósitos internos, de monitoreo en las instituciones, de aquellas de uso externo a éstas como “*accountability*” y/o uso en el presupuesto. En estos últimos casos el foco debe privilegiar productos claves y orientados a los resultados, ya sean finales o intermedios.

## **b) Ámbitos y dimensiones de los indicadores. Elementos metodológicos<sup>9</sup>**

### *i. Ámbitos de control*

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

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

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

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

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

Se considera también en este ámbito la calidad, eficiencia y economía en relación con que el logro (o grado de logro) del fin.

---

<sup>9</sup> Los elementos metodológicos que se presentan se han elaborado teniendo como base diferentes documentos técnicos y la experiencia de implementación de indicadores en los últimos años en Chile.

**EJEMPLOS DE INDICADORES DE RESULTADO**

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

Fuente: DIPRES

*ii. Dimensiones o focos del desempeño*

El desempeño, además de los ámbitos de control mencionados, tiene también una amalgama de dimensiones algunas de las cuales interactúan y pueden entrar en conflicto. Es por esto que la elaboración de indicadores y el análisis de sus resultados deben efectuarse con extremo cuidado, procurando obtener una visión integrada de las diferentes dimensiones. Las dimensiones o focos de la gestión de una institución que son factibles y relevantes de medir a través de indicadores son su eficacia, eficiencia, economía y calidad del servicio. A continuación se describen cada uno de estos conceptos:

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

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

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

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

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

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

d. Calidad del servicio. La calidad del servicio es una dimensión específica del concepto de eficacia que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus clientes, usuarios o beneficiarios. Son atributos de los productos (bienes o



servicios) entregados, tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega del servicio, comodidad y cortesía en la atención.

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

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

**Recuadro 2**  
**EJEMPLOS DE INDICADORES POR DIMENSIÓN**

- A. EFICACIA
  1. Porcentaje de cambio en el ingreso predial por agricultor-PRODECOP IV Región con respecto a un año base<sup>1</sup>. (Instituto de Desarrollo Agropecuario)
  2. Cobertura de vacunación anti-influenza población de adultos mayores de 65 años. (Subsecretaría de Salud)
- B. EFICIENCIA
  1. Promedio anual de solicitudes en el área de Marcas y Patentes resueltas por funcionario. (Subsecretaría de Economía)
  2. Promedio de Fiscalizaciones por Fiscalizador (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)
- C. ECONOMÍA
  1. Porcentaje de ingresos por ventas y concesiones en relación al gasto total. (Bienes Nacionales)
  2. Porcentaje de recursos aportados por terceros (Comisión Nacional del Medio Ambiente)
- D. CALIDAD DEL SERVICIO
  1. Porcentaje de usuarios que evalúan con nota superior o igual a 5,5 la calidad del programa de alimentación escolar. (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas)
  2. Tiempo promedio de entrega de viviendas (Servicio de Vivienda y Urbanización)

Fuente: DIPRES

*iii. Consideraciones metodológicas para la elaboración de indicadores*

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

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

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

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

b. Fuentes de información. Una vez identificado el ámbito en el que se debe elaborar indicadores es necesario identificar la forma de obtención de la información para efectuar las mediciones. En muchas oportunidades la información requerida para las mediciones constituye

información que, razonablemente, debe formar parte de los procesos regulares de gestión de los programas, y por tanto obtenerse a través de instrumentos de recolección de información que formen parte de sus actividades, ya sea a nivel censal o muestral, recogidos como estadísticas, a través de encuestas, pautas de observación, etc., dependiendo del aspecto a medir. En estos casos las fuentes de obtención de información son identificables, aunque no estén disponibles. Si es esta última la situación los mecanismos de recolección de información deberían ser diseñados o rediseñados con el objeto de obtener las mediciones.

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

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

Teniendo en consideración los elementos anteriores, una propuesta de elaboración de indicadores debe permitir disponer de indicadores factibles de medir, en momentos adecuados y con una periodicidad que equilibre adecuadamente las necesidades de información con los recursos (técnicos y financieros).

#### *iv. Presentación de indicadores en el presupuesto*

La presentación de los indicadores y sus metas anuales se efectúa identificando, para cada indicador, el producto estratégico institucional (bien o servicio), la fórmula de cálculo, el valor efectivo del indicador en años recién pasados, la asignación o asignaciones presupuestarias<sup>10</sup> con que se vincula y los medios de verificación como se muestra en el siguiente recuadro.

**Recuadro 3**  
**FORMULARIO INDICADORES DE DESEMPEÑO**

MINISTERIO SERVICIO PROGRAMA			PARTIDA CAPÍTULO PROGRAMA						
Producto estratégico o relevante al que se vincula (bien o servicio)	Indicador de desempeño	Fórmula de cálculo	Datos Efectivos			Estimación	Meta	Programa/ Subtítulo Item/ Asignación	Medios de Verificación
			1999	2000	2001	2002	2003		
	<u>Eficacia</u>								
	<u>Eficiencia</u>								
	<u>Calidad</u>								
	<u>Economía</u>								

Fuente: DIPRES

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

La primera columna de información tiene por objeto analizar consistencia con definiciones estratégicas de las instituciones (ver Recuadro 4), permitiendo una más clara visión de la cadena de “*accountability*” producto estratégico-indicador-metas y cumplimiento. La fórmula de cálculo del indicador es la expresión matemática que permite cuantificar el nivel o magnitud que alcanza el indicador en un período de tiempo, de acuerdo a los valores de las variables correspondientes. La información histórica consiste en el valor efectivo del indicador en años recientes y permite analizar la consistencia de la meta comprometida con la trayectoria del indicador y los recursos que se asignen en el presupuesto, de modo que el compromiso que se asuma sea exigente. Por su parte, la identificación de asignaciones presupuestarias<sup>11</sup> tiene por objeto facilitar el análisis de la relación resultados-recursos, además de permitir aproximarse a dimensionar aquella parte del presupuesto que esta dando cuenta de su desempeño a través de este instrumento.

**Recuadro 4**  
**DEFINICIONES ESTRATÉGICAS**

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

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

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

Fuente: DIPRES

**c) Marco institucional, actores involucrados y funciones**

*i. Marco institucional*

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

*ii. Actores y funciones*

a. Instituciones. Estas participan del proceso de formulación de indicadores y metas de desempeño directamente, puesto que la primera presentación de éstos debe ser efectuada conjuntamente con la presentación de su propuesta presupuestaria a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.<sup>12</sup>

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

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

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

<sup>12</sup> Formulario H, Indicadores de Desempeño, en el proceso de elaboración del presupuesto 2003.

#### **d) Seguimiento**

A partir de los compromisos o metas fijadas para el año 2001, el cumplimiento se informa en el Balance de Gestión Integral (ver punto D) del año correspondiente, durante el primer trimestre del siguiente año, efectuándose a continuación las reuniones técnicas que corresponda para analizar los resultados. Los medios de verificación definidos son la base de información en esta etapa. El Informe de cumplimiento se presenta al Congreso en la evaluación pre-presupuestaria y junto con la presentación de Proyecto de Ley de Presupuestos.

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

#### **e) Integración al Ciclo Presupuestario**

La etapa de formulación de indicadores y metas es realizada considerando las asignaciones de recursos que contempla el Proyecto de Ley de Presupuestos en cada caso. Por otra parte, los resultados de los indicadores y por tanto el cumplimiento de las metas constituye información para el próximo período presupuestario. A partir del año 2002, el cumplimiento de las metas de los indicadores correspondiente al año anterior se analiza en la etapa de Evaluación Interna que comprende el proceso presupuestario de esta institución (ver Recuadro 5), y posteriormente en las Comisiones Técnicas (Ver Recuadro 6) que se llevan a efecto en el período de formulación del presupuesto.

#### **Recuadro 5**

##### **PROCESO PRESUPUESTARIO. ETAPA DE EVALUACIÓN INTERNA**

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

**Fuente:** DIPRES

#### **Recuadro 6**

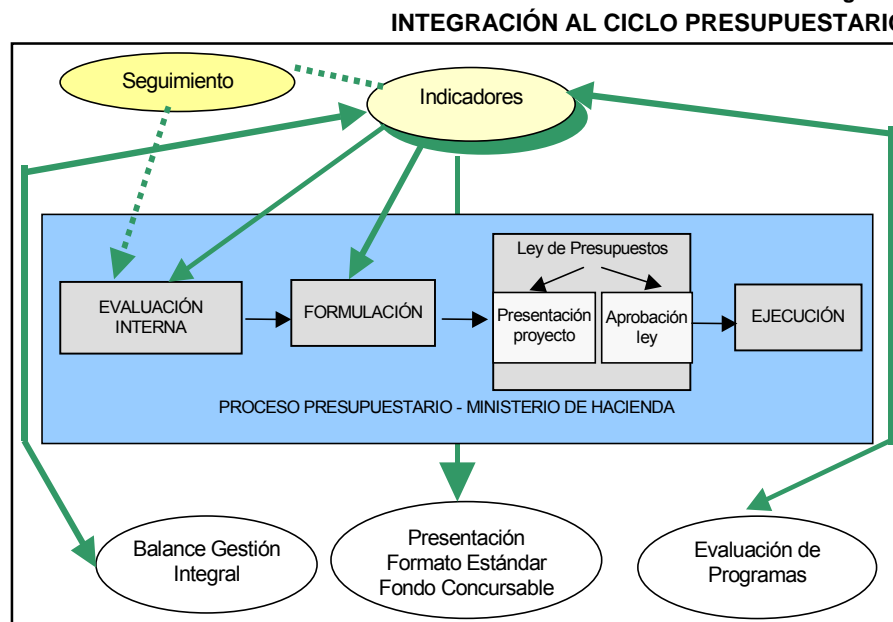
##### **COMISIONES TÉCNICAS PROCESO PRESUPUESTARIO**

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

**Fuente:** DIPRES

Como se señalara, las metas y grado de cumplimiento de los indicadores se envían al Congreso Nacional como parte de la información que acompaña la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos, con el objeto de que los integrantes de las Comisiones Legislativas cuenten con estos antecedentes en la tramitación de dicho proyecto (ver figura 3).

Figura 3



Fuente: DIPRES

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

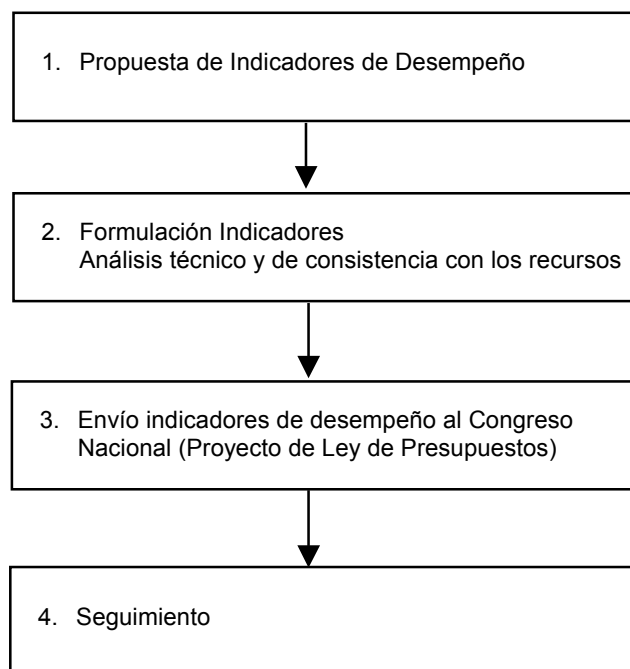
Atendiendo a las razones descritas y teniendo en consideración sus inherentes limitaciones,<sup>13</sup> los indicadores y sus resultados deben ser utilizados con prudencia. Adicionalmente, los indicadores no siempre podrán dar cuenta en forma integral del desempeño institucional, requiriéndose de otros antecedentes complementarios para esto, lo que refuerza un uso prudente de esta información.

<sup>13</sup> Ver Allen y Tommasi (2001)

**f) Diseño operativo**

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

**Recuadro 7**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO. DISEÑO OPERATIVO**



Fuente: DIPRES

a. Propuesta de indicadores. El proceso de trabajo se inicia con una propuesta de indicadores de desempeño para un conjunto de instituciones por parte del Ministerio de Hacienda<sup>14</sup>. Esta propuesta recopila y selecciona indicadores de desempeño provenientes de diferentes fuentes de información disponibles, tales como indicadores incorporados en el presupuesto del año anterior, indicadores que provienen de los programas evaluados (ver punto C) e informes de desempeño del Balance de Gestión Integral (ver punto F).

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

b. Formulación de indicadores. Una vez que la propuesta es presentada al Ministerio de Hacienda ésta es revisada y, en un trabajo conjunto con la institución, se selecciona y define la presentación que se incorporará en la información que acompaña al Proyecto de Ley de

<sup>14</sup> En los años anteriores el proceso se inició con las propuestas de las instituciones. Para el proceso de formulación del Presupuesto 2002 se envió una propuesta de indicadores al 64% de las instituciones centralizadas que formulan PMG (un total de 93), por su vínculo con el sistema de Planificación y Control de Gestión, y en el 2003 se hizo lo mismo con el 99% de ellas.

Presupuestos. Esta etapa incluye el análisis técnico y de consistencia entre la meta comprometida y el presupuesto asignado.

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

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

## 2. Balance de la experiencia: principales avances y aprendizajes

### a) Sistemática de la experiencia

Entre los años 2001-2003 se han especificado metas a través de indicadores en forma creciente y sistemática. La formulación de indicadores correspondiente a los procesos 2002 y 2003 mostró significativos mejoramientos respecto del año 2001. Si bien aún no se dispone de un conjunto de indicadores para la totalidad de los productos (bienes y/o servicios) claves de las instituciones, se ha avanzado en comprometer mediciones y metas en importantes aspectos del desempeño, contando con un número mayor de indicadores y de mejor calidad.

En el año 2003 el proceso se desarrolló implementando una plataforma computacional en línea vía Internet.

### b) Efectividad

#### i) Formulación 2001-2003

En estos tres últimos años se ha incrementado significativamente el número de indicadores e instituciones que formulan dichas mediciones de desempeño. En efecto, el presupuesto correspondiente al año 2001 incorporó indicadores para un total de 72 Servicios Públicos presentando 275 indicadores, mientras que para el año 2002 se presentaron 537 indicadores para 109 Servicios Públicos. Por su parte, el presupuesto correspondiente al año 2003 incorpora 1.039 indicadores para 111 Servicios Públicos, un 82% de aquellos a los cuales se les solicitó,<sup>15</sup> número significativamente mayor que en los años anteriores (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**NÚMERO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO POR AÑO**

Funciones	2001		2002		2003	
	N°	%	N°	%	N°	%
A. Generales	53	19%	82	15%	215	21%
B. Sociales	113	41%	266	50%	500	48%
C. Económicas	109	40%	189	35%	324	31%
<b>Total Indicadores</b>	<b>275</b>	<b>100%</b>	<b>537</b>	<b>100%</b>	<b>1039</b>	<b>100%</b>
<b>N° Instituciones</b>	<b>72</b>		<b>109</b>		<b>111</b>	

**Nota:** Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto

**Fuente:** Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En los tres años analizados la formulación de indicadores se ha concentrado principalmente en las funciones sociales y económicas y mayoritariamente cubren los ámbito de eficacia como se muestra en los cuadros 2, 3 y 4.

<sup>15</sup> En el año 2003 se solicitó formular indicadores a un total de 135 Servicios Públicos.

Cuadro 2

**INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2001. ÁMBITOS O FOCOS DE EVALUACIÓN**

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Total	Porcentaje (%)
Funciones Generales	42	2	9	53	21.4
Funciones Sociales	72	14	27	113	41.0
Funciones Económicas	86	8	15	109	39.6
<b>Total No</b>	<b>200</b>	<b>24</b>	<b>51</b>	<b>275</b>	<b>100</b>
<b>(%)</b>	<b>72</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

**Nota:** Clasificación de acuerdo a la Clasificación Funcional del Gasto

**Fuente:** Estadísticas de las Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

En el año 2003 los indicadores se vinculan con un 33% de los productos (bienes o servicios) provistos por las instituciones<sup>16</sup> cifra superior en 13 puntos respecto del año 2002.

Cuadro 3

**INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2002. ÁMBITOS O FOCOS DE EVALUACIÓN**

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje
Funciones Generales	51	7	8	16	82	15.3
Funciones Sociales	133	33	38	62	266	49.5
Funciones Económicas	115	13	21	40	189	35.2
<b>Total No</b>	<b>299</b>	<b>53</b>	<b>67</b>	<b>118</b>	<b>537</b>	<b>100</b>
<b>(%)</b>	<b>56</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>22</b>	<b>100</b>	

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

A diferencia del año 2001, a partir del proceso de formulación de indicadores 2002 se incluyó indicadores en la dimensión de calidad, separadamente de la dimensión de eficacia.

Cuadro 4

**INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2003. ÁMBITOS O FOCOS DE EVALUACIÓN**

Funciones	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad	Total	Porcentaje
Funciones Generales	122	31	43	19	215	21
Funciones Sociales	291	68	45	96	500	48
Funciones Económicas	142	54	48	80	324	31
<b>Total No</b>	<b>555</b>	<b>153</b>	<b>136</b>	<b>195</b>	<b>1039</b>	<b>100</b>
<b>(%)</b>	<b>53</b>	<b>15</b>	<b>13</b>	<b>19</b>	<b>100</b>	

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

*ii) Resultados 2001*

Como se señaló anteriormente en el proceso de elaboración del presupuesto del año 2001 un total de 72 instituciones públicas comprometieron metas a través de indicadores de desempeño, cumplimiento que fue evaluado en el primer trimestre del año 2002.<sup>17</sup>

Del total de 275 indicadores formulados se evaluó el cumplimiento de 207 de ellos. Los restantes indicadores no fueron considerados, principalmente, debido a reformulaciones técnicas

<sup>16</sup> Esto significa que existe uno o más indicadores por producto estratégico definido.

<sup>17</sup> Cabe recordar que los indicadores se comprometen para un año t y sólo pueden ser evaluados al año siguiente, t+1.



efectuadas en el período para hacerlos más pertinentes, las que fueron incorporadas en el proceso 2002, y a la transformación de los Institutos CORFO en organismos autónomos, con lo que dejaron de formar parte del presupuesto del Gobierno Central.<sup>18</sup>

De los 207 indicadores que correspondía evaluar se informó por parte de las instituciones del 79% de ellos, presentando éstos un cumplimiento de un 80%, sin grandes diferencias entre funciones como se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro 5**  
**INDICADORES DE DESEMPEÑO COMPROMETIDOS AÑO 2001,**  
**DIMENSIÓN O FOCO DE EVALUACIÓN**

Funciones	Número de Indicadores			Cumplidos	Porcentaje (%)	
	Comprometidos				Informados Respecto Total	Cumplidos Respecto Informados
	Informado	No Informado	Total			
Generales	34	13	47	27	72%	79%
Sociales	75	15	90	62	83%	83%
Económicas	54	16	70	41	77%	76%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>44</b>	<b>207</b>	<b>130</b>	<b>79%</b>	<b>80%</b>

Fuente: DIPRES

Como se aprecia en el Cuadro 6, del total de metas informadas un 80% se cumplieron satisfactoriamente en el rango de 95 a 100% y sólo un 10% presentó un cumplimiento inferior a 80%.

**Cuadro 6**  
**GRADO DE CUMPLIMIENTO 2001, CLASIFICACIÓN FUNCIONAL**

Grado de Cumplimiento	Funciones Económicas	Funciones Generales	Funciones Sociales	Total	Porcentaje
95% - 100%	41	27	62	130	80%
90% - 94%	3	2	5	10	6%
89% - 80%	1	2	3	6	4%
< 80%	9	3	5	17	10%
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>34</b>	<b>75</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>33%</b>	<b>21%</b>	<b>46%</b>	<b>100%</b>	

Fuente: DIPRES

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

### c) Desarrollo institucional

La experiencia de estos tres últimos años ha creado espacios de trabajo con los profesionales de las instituciones, lo que junto con los indicadores ya definidos constituyen elementos básicos para trabajos futuros. De igual modo, el proceso en las instituciones ha generado

<sup>18</sup> De los 68 indicadores eliminados 6 fueron eliminados debido a que no fue posible realizar las mediciones, 42 indicadores fueron eliminados como tales, reformulados técnicamente e incorporados en los indicadores presentados en el proyecto de ley de presupuesto 2002, 20 indicadores fueron eliminados debido a que las instituciones que los comprometieron pasaron a empresas públicas y por tanto dejaron de formar parte del presupuesto del Gobierno Central. Con dicha cifra se completa un total de 207 indicadores comprometidos en el 2001.

articulaciones entre las unidades de gestión y de finanzas en un número importante de ellas, práctica que también es un requisito necesario para mejorar la gestión interna y fortalecer sus procesos de análisis y elaboración de propuestas presupuestarias.

#### **d) Calidad**

##### *i) Consolidación metodológica*

En estos tres últimos años se ha perfeccionado los formatos de presentación de indicadores y los documentos técnicos que orientan su elaboración, lo que ha permitido ir consolidando la metodología. Cabe señalar que con el objeto de homologar criterios técnicos básicos, ésta ha pasado a formar parte de la metodología de evaluación de programas e institucional (ver punto III), ha sido incorporada en el formato estándar de presentación de iniciativas al Fondo Concursable (ver punto IV), y forman parte también de los antecedentes técnicos para el desarrollo del sistema de Planificación y Control de Gestión de los PMG (ver punto E) que dirige el Ministerio de Hacienda.

##### *ii) Generación de competencias*

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

Se ha realizado un gran esfuerzo para apoyar a las instituciones en sus definiciones estratégicas y la formulación de indicadores de desempeño. Con este fin se han efectuado talleres, videoconferencias con todas las regiones del país y reuniones especiales con Servicios Públicos.

#### **e) Retroalimentación en la toma de decisiones**

##### *i) Seguimiento*

El año 2002 se completó el primer ciclo de los indicadores presentados el año 2000 para el presupuesto 2001, año en que se reincorporan en el proceso presupuestario. El seguimiento de cumplimiento se efectuó en el primer trimestre del año 2002 de acuerdo al proceso descrito en punto B.1.d).

Para el proceso de seguimiento de los indicadores 2001, 2002 y 2003 se han identificado los medios de verificación del cumplimiento de las metas comprometidas. En particular para el proceso 2001 ya finalizado, se realizó por primera vez el proceso de auditoría de bases de datos y sistemas de información por parte del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG).<sup>19</sup> Los resultados serán entregados a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda en los primeros meses del 2003. Por otra parte en el segundo trimestre del 2003 se iniciará el proceso de auditoría correspondiente a los indicadores del año 2002.

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

---

<sup>19</sup> El Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno es un órgano asesor del Presidente de la República, radicado en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

*ii) Calidad de los indicadores*

En la presentación de indicadores correspondiente al proceso 2003, un 26% mide resultados intermedios o finales, porcentaje menor que en el año 2002, tal como se observa en el Cuadro N°7 y 8. Como se mencionó en el punto B.1.b), la dificultad de medir resultados finales también está presente en el caso chileno, es por eso que ha sido necesario disponer de indicadores en otros ámbitos de control, que provean información de otros aspectos del desempeño también importantes. En particular se ha recurrido a indicadores en el ámbito de proceso, principalmente en la dimensión de economía (administración de recursos financieros), y de productos. Con esto, la combinación de ámbitos de las mediciones se considera adecuada para esta etapa de desarrollo.

Se agrega a lo anterior el hecho de que la frecuencia de medición de un número no menor de indicadores de resultado definidos en el año 2002, excede a un año y por lo tanto no fueron comprometidas metas para el año 2003, lo que hace disminuir el número de indicadores de resultado.

Cuadro 7

## INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2002, ÁMBITOS DE CONTROL

Funciones	Proceso	Producto	Resultado			Total
			Intermedio	Final	Total	
Funciones Generales	12	34	30	6	36	82
Funciones Sociales	44	68	88	66	154	266
Funciones Económicas	22	72	72	23	95	189
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>174</b>	<b>190</b>	<b>95</b>	<b>285</b>	<b>537</b>
(%)	<b>14</b>	<b>32</b>	<b>35</b>	<b>18</b>	<b>53</b>	<b>100</b>

Fuente: Clasificación de acuerdo a la Finanzas Públicas, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

Cuadro 8

## INDICADORES DE DESEMPEÑO AÑO 2003, ÁMBITOS DE CONTROL

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

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

No obstante lo anterior, para el año 2003 los Servicios Públicos han presentado un número mayor de indicadores y de mejor calidad en su construcción e identificación de los ámbitos a evaluar, lo que representa un avance para su uso en la toma de decisiones.

*iii) Integración al ciclo presupuestario*

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

### 3. Aspectos pendientes y soluciones

#### a) Continuar con el proceso de mejoramiento en la formulación de indicadores y de disponibilidad de información para las mediciones

No obstante el aumento del número de indicadores presentados en el Proyecto de Ley de Presupuestos correspondientes al año 2003, aún se requiere un esfuerzo por medir mejor los resultados de los productos y servicios centrales o claves para el cumplimiento de los respectivos objetivos estratégicos.

Lo anterior requiere superar problemas relativos a la formulación de indicadores y disponibilidad de información para su medición. En particular, es necesario seguir avanzando en precisar resultados esperados e identificar y generar registros de información adecuados y oportunos.

Las dificultades mencionadas son comunes a las mediciones de desempeño<sup>20</sup> lo que implica tareas permanentes en el mediano plazo. Asimismo confirma la necesidad de continuar con la aplicación de diferentes instrumentos que, complementariamente, permitan una evaluación más integral.

Para avanzar en la solución de las insuficiencias señaladas es primordial la estabilidad de ésta línea e trabajo, dándole continuidad y reforzando la consolidación de sus procesos. Al respecto, el método de trabajo instalado, más cercano a la institución, se continuará profundizando a través de las siguientes dos líneas de acción.

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

b. La asistencia técnica que en materia de elaboración de indicadores se efectúa por parte del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación y Cooperación, según corresponda, con motivo de la presentación de indicadores en el proceso presupuestario, las evaluaciones de programas y el Fondo Concursable.

#### Recuadro 8

#### PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN (PMG), SISTEMA DE PLANIFICACIÓN / CONTROL DE GESTIÓN

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

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

Fuente: DIPRES

---

<sup>20</sup> Ver Allen y Tomassi (2001) y OECD (2002b).

**b) Internalizar el uso de los indicadores de desempeño en las instituciones**

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

**c) Fortalecer el seguimiento y verificación de la información**

Se deberá profundizar el análisis de los resultados de los indicadores al cierre de cada año, de modo de conocer con precisión las causas de los incumplimientos para implementar oportunamente las medidas que se requieran.

Por otra parte, considerando la crucial importancia de la veracidad de las mediciones para quienes las van a utilizar, es necesario continuar y reforzar el proceso de auditoría. Para esto se deberán incorporar los cambios necesarios en base a la experiencia de los años 2001 y 2002, incluyendo una mejoraría en la oportunidad, de modo de disponer de información verificada en un momento próximo al cierre de cada proceso.

**d) Perfeccionar la integración al ciclo presupuestario**

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

Además, se deberá avanzar en una mejor identificación del vínculo entre los productos (bienes y/o servicios) a que se refieren los indicadores y sus correspondientes asignaciones presupuestarias. Actualmente, debido a la forma de elaboración del presupuesto no siempre es posible una precisa identificación. Al respecto, en el año 2003, la implantación del Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE) permitirá avanzar en esta materia.

**C. Evaluación de programas e institucional****1. Puesta en marcha y desarrollo****a) Objetivos y requisitos**

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

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

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

Cabe tener presente que la evaluación se distingue del monitoreo por ser un proceso analítico más global e integrado, el que principalmente revisa relaciones de causalidad. En el caso de Chile, la evaluación también se distingue de la auditoría, estando concentrada esta última, principalmente, en el cumplimiento legal de las acciones públicas.<sup>21</sup>

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## b) Focos de la evaluación y elementos metodológicos

### i) Evaluación de programas gubernamentales<sup>22</sup>

Como ya se señaló la línea EPG se ha basado en la metodología de marco lógico utilizada por organismos multilaterales de desarrollo, como el Banco Mundial y el BID, y se centra en identificar los objetivos de los programas y analizar la consistencia de su diseño y resultados con esos objetivos, sobre la base de los antecedentes e información existente.<sup>23</sup>

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

**Recuadro 9**  
**MATRIZ DE MARCO LÓGICO (EPG)**

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

Fuente: DIPRES

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

<sup>22</sup> Ver página web [www.dipres.gob.cl](http://www.dipres.gob.cl) en Control de Gestión, Evaluación de Programas Gubernamentales.

<sup>23</sup> 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

## *ii) Evaluación de impacto*

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

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



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

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

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

- **Evaluación en Profundidad**

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

Los aspectos que comprende una Evaluación en Profundidad son los siguientes:<sup>25</sup>

a. Realizar un procesamiento y análisis de información cuantitativa y cualitativa que permita conocer si el programa ha logrado sus resultados a nivel de producción para cada uno de los componentes.

b. Desarrollar y aplicar las metodologías de evaluación, tanto cuantitativas como cualitativas, que permitan conocer si el programa ha logrado los resultados esperados tanto intermedios como finales o impacto.

c. Evaluar la capacidad del programa para administrar adecuadamente sus recursos presupuestarios y analizar alternativas para una eventual recuperación de costos u aportes de terceros.

d. Realizar un análisis de los aspectos institucionales y de gestión del programa.

e. Efectuar recomendaciones orientadas a mejorar los aspectos institucionales, programáticos y de gestión (operativos) del programa.

- **Módulo de Impacto**

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

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

---

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

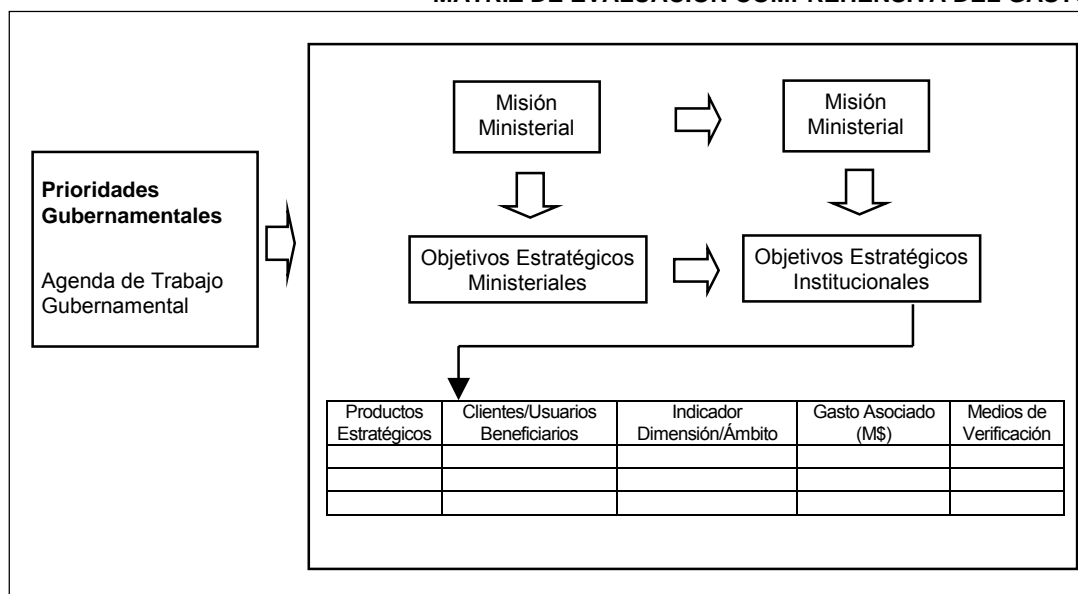
<sup>25</sup> Para mayor detalle de los aspectos de la evaluación aquí mencionados, ver Términos Técnicos de Referencia, Evaluación en Profundidad Programa Red Educacional Enlaces, Ministerio de Educación en página web [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl), en Control de Gestión, Evaluación de Impacto.

iii) *Evaluación comprehensiva del gasto*<sup>26</sup>

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

Figura 4

**MATRIZ DE EVALUACIÓN COMPREHENSIVA DEL GASTO**



Fuente: DIPRES

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

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

c. Resultados y Uso de Recursos. Consiste en la evaluación de los resultados de productos y subproductos estratégicos, considerando los ámbitos de control y dimensiones del desempeño

<sup>26</sup> Ver página web [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) en Control de Gestión, Evaluación Comprehensiva del Gasto.

definidas para los indicadores de desempeño (ver punto B) vinculando estos resultados con los recursos asignados para la provisión de estos beneficios (costo–efectividad).

**c) Marco institucional, actores involucrados y funciones**

*i) Marco institucional*

Desde la creación de las diferentes iniciativas de evaluación éstas han formado parte de Protocolos de Acuerdo firmados entre el Congreso Nacional y el Ministerio de Hacienda con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de cada año.

*ii) Actores y funciones*

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

b. Ministerio de Hacienda. En todas las líneas de evaluación, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda tiene la responsabilidad de la ejecución y funcionamiento de las evaluaciones. Corresponde a esta institución definir los diseños metodológicos y operativos, la provisión de recursos para su funcionamiento, la administración de su operación, el análisis y aprobación de los informes de avance y final planteando a la institución evaluadora las observaciones que se estimen convenientes; la recepción y envío de los informes de evaluación a las instancias respectivas (Ejecutivo y Congreso Nacional) y; la integración de los resultados de la evaluación al ciclo presupuestario.

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

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

- Proveer de un conjunto de información del programa para su entrega al equipo evaluador, al inicio del proceso, y de cualquier otra información disponible y necesaria durante la evaluación.
- En el caso de EPG, elaborar la matriz de marco lógico preliminar, para su entrega al panel evaluador como insumo base. En el caso de la Evaluación Comprehensiva del Gasto elaborar la una matriz preliminar de evaluación.
- Participar en todas aquellas reuniones que soliciten los evaluadores y el Ministerio de Hacienda para analizar aspectos específicos durante la evaluación.
- Analizar y emitir comentarios a los informes intermedios y finales de la evaluación, los que son entregados a los evaluadores a través del Ministerio de Hacienda.

- Analizar las recomendaciones y efectuar los comentarios que corresponda y, a partir del año 2000, participar en el proceso de fijación de compromisos institucionales de mejoramiento sobre la base de éstas, proceso que se describe más adelante.
  - Informar del cumplimiento de los compromisos institucionales.
- e. Congreso Nacional. El congreso recepciona los reportes de las evaluaciones para su uso en el proceso de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

#### **d) Recomendaciones y seguimiento**

##### *i) Evaluación de programas*

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

Estas recomendaciones pueden tomar las siguientes formas:

- a. Eliminar el programa porque ya no se justifica o justificándose sus componentes no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- b. Eliminar componentes porque ya no se justifican o justificándose no contribuyen al logro del propósito y por tanto del fin.
- c. Modificar significativamente componentes para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para cumplir de un mejor modo el logro del propósito y fin.
- d. Modificaciones menores de los componentes (modificación de actividades) para adecuarse a cambios en el diagnóstico (justificación inicial) o para un mejor cumplimiento del logro del propósito y fin.
- e. Agregar componentes nuevos para sustituir componentes eliminados o por incorporación de un nuevo objetivo específico (objetivo del componente) que permita de mejor forma el cumplimiento del propósito y fin.
- f. Independiente o complementariamente con lo anterior, introducir modificaciones en aspectos de gestión u organización con el objeto de mejorar el logro del propósito y fin.

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

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

A partir del año 2000, las recomendaciones formuladas por los evaluadores son analizadas en el Ministerio de Hacienda en conjunto con la institución responsable del programa, con el objeto de precisar como y cuando serán incorporadas, identificar los espacios institucionales involucrados (institución, ministerio, otras instituciones públicas), y posibles restricciones legales y de

recursos.<sup>27</sup> El producto final es establecer, formalmente, compromisos institucionales de incorporación de recomendaciones en cada uno de los programas de evaluación. Dichos compromisos constituyen la base del seguimiento del desempeño de los programas.

El seguimiento es una etapa que busca recoger información de cómo las recomendaciones han sido efectivamente incorporadas y como ha evolucionado el desempeño del programa, antecedentes que deben enriquecer el análisis de asignación de recursos públicos. Por otra parte, el seguimiento no debe ser una actividad burocrático-administrativa, sino que un espacio de reflexión y análisis en torno a la relación resultados-recursos. Teniendo presente esos aspectos se han definido dos momentos de seguimiento, oportunos al ciclo presupuestario. El primero comprende hasta el 31 de diciembre de cada año, antecedentes que son incorporados por la institución en el BGI (ver punto F), y el segundo junto con la presentación de la propuesta de presupuesto por parte de cada Servicio, lo que ocurre en el mes de julio.

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

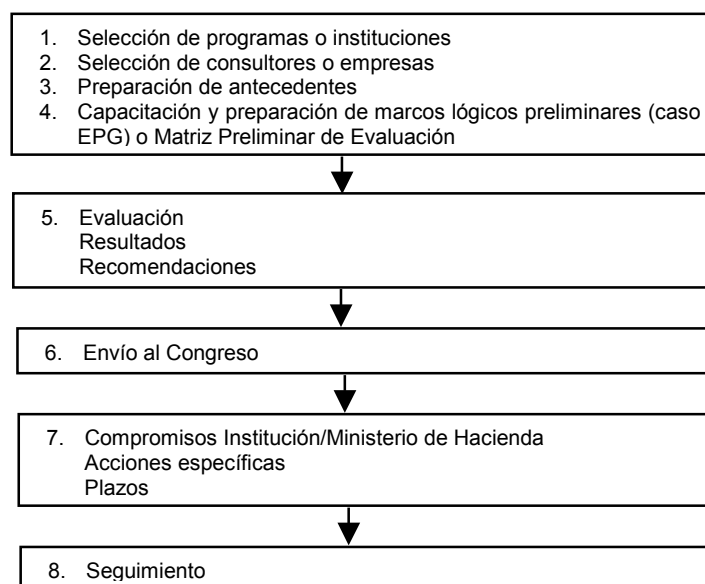
*ii) Evaluación comprehensiva del gasto*

El proceso de Recomendaciones seguirá los mismos lineamientos de la evaluación de programas.

**e) Diseño operativo**

El diseño operativo comprende ocho etapas las que se presentan en el Recuadro 10 y que se describen a continuación.

**Recuadro 10**  
**DISEÑO OPERATIVO**



Fuente: DIPRES

<sup>27</sup> El proceso de análisis de recomendaciones con las instituciones se inició en el año 1999, no obstante éste fue parcial y no estableció compromisos formales con las instituciones.

a. Selección de programas o instituciones. El proceso de evaluación se inicia con la selección de los programas o Instituciones dependiendo de si es evaluación de programas o evaluación institucional (comprehensiva del gasto). La selección se efectúa con la participación del Congreso Nacional sobre la base de una propuesta presentada por el Ministerio de Hacienda. A su vez esta propuesta tiene como base diferentes fuentes de información respecto de las necesidades de evaluación, provenientes del propio Ministerio u otras instituciones públicas.

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

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

d. Capacitación y preparación de marcos. En el caso de la EPG, previo al inicio de las evaluaciones se capacita en la metodología de evaluación y en los elementos básicos de marco lógico tanto a los evaluadores que conforman el panel como a los profesionales que se desempeñan en las unidades responsables de los programas. Con estos últimos se inicia la preparación preliminar de estos marcos en cada uno de los programas. En el caso de las Evaluaciones de Impacto y Comprehensiva del Gasto se socializan los elementos metodológicos básicos que utilizarán las evaluaciones y respecto de esta última se prepara el marco preliminar de evaluación.

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

f. Envío al Congreso. Se envía oficialmente al Congreso Nacional el informe final de las evaluaciones efectuadas por los consultores, informe ejecutivo preparado por el Ministerio de Hacienda en base al informe final, y los comentarios finales a la evaluación por parte de la institución objeto de evaluación.

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

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

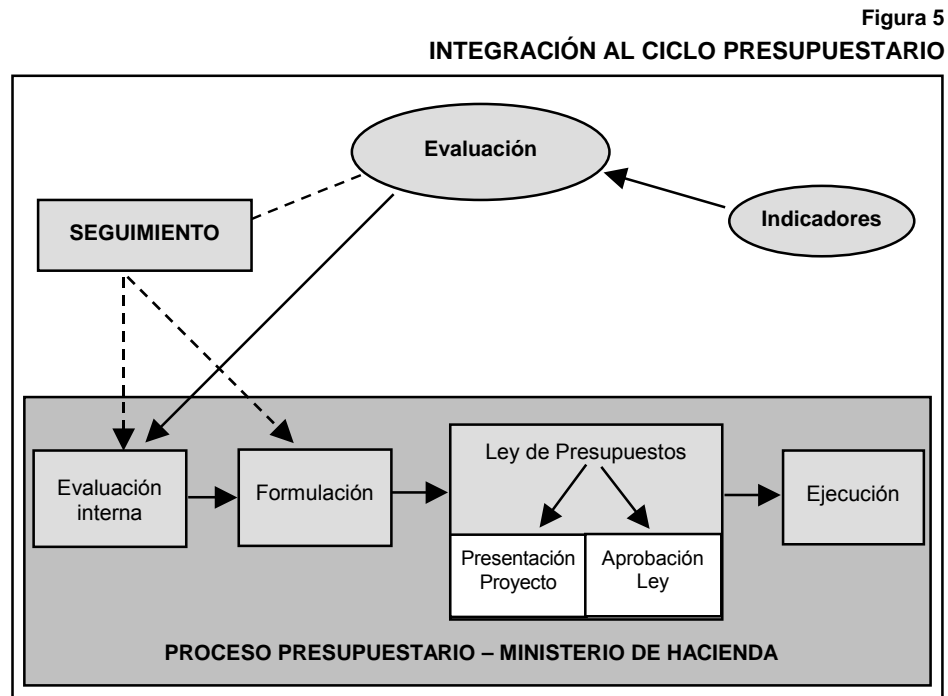
#### **f) Integración al ciclo presupuestario**

El objetivo de la evaluación con relación a la asignación de recursos no necesariamente implica una relación mecánica e inmediata de asignar más o menos recursos dependiendo de los resultados de la evaluación en el período. En algunos casos de programas con resultados insuficientes, con el fin de no perjudicar a los beneficiarios con reducciones significativas del presupuesto, es mejor fijar condiciones que propicien o exijan un mejor desempeño, condiciones que pueden ser establecidas en la propia Ley de Presupuestos o en el proceso de definición de compromisos institucionales de mejoramiento ya descrito. De este modo, con posterioridad se podrá revisar la decisión en base al desempeño que presenten con las modificaciones introducidas. Por otra parte, programas que presentan buen desempeño pueden no requerir de recursos adicionales si su oferta cubre adecuadamente las necesidades. En estos casos los resultados de la evaluación pueden ser utilizados para justificar la mantención de asignaciones de recursos. Por

estas razones los resultados deben ser utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes de decisiones financieras.

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

La integración al ciclo presupuestario, como se presenta en la figura 5, se concreta a través de los procesos de análisis de los resultados de las evaluaciones y cumplimiento de recomendaciones en el proceso de formulación del presupuesto, incluyendo la presentación de los resultados a las comisiones de Hacienda y subcomisiones de Presupuestos del Congreso.



Fuente: DIPRES

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

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

A partir del año 2000, los informes de síntesis de las evaluaciones y comentarios de las instituciones responsables de los programas también forma parte de los reportes anexos al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada en las Subcomisiones de Presupuestos.

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

La Evaluación Comprehensiva del Gasto seguirá los mismos lineamientos mencionados para la evaluación de programas

## 2. Balance de la experiencia. principales avances

La evaluaciones de programas tienen ya siete años de existencia, incluyendo el ciclo 2002 se han evaluado un total de 138 programas públicos.<sup>28</sup> A partir de la experiencia del equipo técnico que lo dirige, así como también sobre la base de antecedentes de diferentes procesos evaluativos de las líneas implementadas, durante este período se han incorporado modificaciones en diferentes aspectos con el objeto de perfeccionarlo.

Este balance se concentrará especialmente en la evaluación de programas. Respecto de la Evaluación Comprehensiva, considerando que todavía no finaliza un primer ciclo, ésta no será considerada en el análisis.

### a) Sistemática de la experiencia

Durante los siete años de desarrollo de la EPG se han mantenido los principios básicos sobre los cuales fue creada esta iniciativa, constituyéndose éstos en ejes orientadores de las revisiones y análisis efectuados, de los cambios introducidos para su mejoramiento, y adicionalmente, base para el diseño de la segunda y tercera línea correspondientes a las Evaluaciones de Impacto y Evaluación Comprehensiva del Gasto. Lo anterior ha permitido dar estabilidad a la evaluación fortaleciendo su desarrollo.

### b) Efectividad

Se han evaluado 138 programas públicos, 132 en la línea EPG y 6 evaluaciones de impacto (3 en profundidad y 3 modulo de impacto). Los recursos anuales invertidos en estos programas alcanzan alrededor de 1.710.894 millones de pesos. De ellos un 90% está destinado a programas de carácter social como se observa en cuadro 9.

**Cuadro 9**  
**PROGRAMAS EVALUADOS 1997–2002**

Funciones	Total acumulado (millones de pesos 2002)	Porcentaje (%)
A. Funciones Generales	37.060	2,2
B. Funciones Sociales	1.523.716	89,1
C. Funciones Económicas	148.418	8,7
<b>Total</b>	<b>1.709.194</b>	<b>100,0</b>

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

**Nota:** Se considera el presupuesto del programa en el año en que fue evaluado. Los programas que han sido reevaluados, hecho ocurrido a partir del año 2001, consideran el presupuesto del año de la última evaluación. En el caso de aquellos programas que tienen presupuesto en dólares, el tipo de cambio se valoriza en (tc) = \$680.

<sup>28</sup> A enero de 2003 2 de las evaluaciones de impacto 2002 estaban en su etapa final.



Adicionalmente, los recursos anuales involucrados en la Evaluación Comprehensiva del Gasto correspondiente al Ministerio de Agricultura alcanzan a \$202.198 millones.

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

### **c) Desarrollo institucional**

a. Se han mantenido los Protocolos de Acuerdo con el Congreso y la Comisión Interministerial.

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

c. Se han consolidado procedimientos de trabajo y de coordinación con las instituciones involucradas. Entre éstos se han desarrollado aquellos que garanticen una debida competencia de evaluadores externos a través de concursos públicos.<sup>29</sup>

### **d) Calidad**

#### *i) Consolidación de la metodología*

#### **• Evaluación de Programas Gubernamentales**

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

Particularmente en los años 2000-2001 se introdujeron cambios, precisando ámbitos y alcances de la evaluación, los que se tradujeron en modificaciones de los formatos y orientaciones técnicas a los paneles de evaluación.<sup>30</sup>

#### **• Evaluación de Impacto**

En el caso de las evaluaciones de impacto, requiriéndose una metodología más rigurosa, ésta ha sido desarrollada y aplicada en cada caso de acuerdo a la naturaleza de los programas y factibilidad de recolectar o registrar la información. A partir de la experiencia del primer año se sistematizó de un modo más completo los elementos centrales de ella, facilitando el trabajo técnico de las consultoras y la función de contraparte del Ministerio de Hacienda.

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

Finalmente se ha elaborado el documento Notas Técnicas<sup>31</sup> que precisa y profundiza algunos tópicos y conceptos en el ámbito de la evaluación de programas (tanto EPG como Impacto), lo que permite uniformar criterios técnicos y definir ciertas convenciones para su aplicación en el desarrollo de las evaluaciones.

<sup>29</sup> En el caso de la EPG la constitución de los paneles de evaluación evolucionó desde una con participación de evaluadores institucionales -profesionales de los Ministerios de Planificación, Secretaría General de la Presidencia y de Hacienda- a otra conformada exclusivamente por consultores externos. En el caso de las evaluaciones de impacto se ha pasado desde licitaciones privadas a licitaciones públicas y en Evaluación Comprehensiva del gasto desde paneles evaluadores a licitaciones públicas.

<sup>30</sup> Ver Guzmán (2001).

<sup>31</sup> Ver página web [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl) en Control de Gestión, Publicaciones.

*ii) Generación de competencias en evaluación*

Un número importante de consultores ha participado en los paneles de evaluación. Desde la creación de la línea EPG hasta el año 2002 cincuenta y nueve (59) panelistas han participado en dos o más procesos de evaluación. Por otra parte, se ha capacitado a más de 180 profesionales de las instituciones y Ministerios responsables de las iniciativas evaluadas, quienes con posterioridad han participado en el proceso de evaluación, lo que les ha permitido un espacio de reflexión y análisis del programa del que son responsables.

En relación a las evaluaciones de impacto, incluyendo el proceso 2002 se ha trabajado con cuatro universidades y una consultora, con las cuales se mantuvo un fluido y enriquecedor intercambio técnico.

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

**e) Retroalimentación en la toma de decisiones**

*i) Calidad de las Recomendaciones*

En los últimos años el mejor desarrollo de los procesos de evaluación ha permitido contar con recomendaciones más pertinentes, consistentes con los problemas y resultados obtenidos, identificando con más precisión los principales elementos técnicos a considerar en los cambios que deba incorporar el programa. Esto ha permitido mejorar el uso de la información, tanto en el proceso de asignación de recursos como en el proceso de definición de los compromisos institucionales.

En la línea EPG, entre los años 2000-2002, de un total de 52 programas evaluados un 21% ha debido realizar profundas reestructuraciones, un 38% ha debido realizar modificaciones importantes en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna y un 29% han debido perfeccionar sus sistemas de información y realizar ajustes menores a sus procesos administrativos. Por otra parte un 12% se ha eliminado en consideración a sus resultados y/o a que sus objetivos ya no responden adecuadamente a las nuevas necesidades.

De igual modo los programas que fueron objeto de evaluaciones en profundidad durante el año 2001 han debido efectuar modificaciones importantes en el diseño de componentes y/o procesos de gestión interna.

A continuación se presentan recuadros con las implicancias de los resultados y recomendaciones para los programas evaluados en el año 2002 en la línea EPG y en el año 2001-2002 en la línea de Evaluaciones de Impacto.

Recuadro 11

**PROGRAMAS EVALUADOS AÑO 2002: RECOMENDACIONES-IMPLICANCIAS**

<b>SITUACIONES</b>	<b>PROGRAMAS</b>
<p><b><i>Mejoramiento de los sistemas de información</i></b></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren del diseño e implementación de sistemas de información que permitan un mejor seguimiento y monitoreo de sus resultados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Generación de capacidades en localidades pobres</li> <li>- Establecimiento y desarrollo de una política cultural de visión global al exterior</li> <li>- Chile Barrio</li> </ul>
<p><b><i>Ajustes menores</i></b></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren de ajustes menores, tales como el perfeccionamiento de sus sistemas de información, monitoreo y seguimiento; y precisión de algunos aspectos de diseño y/o procesos de gestión interna</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades específicas en el exterior</li> <li>- Programa de Mejoramiento Educativo</li> <li>- Programa Explora</li> </ul>
<p><b><i>Modificaciones en el diseño de alguno de sus componentes y/o procesos de gestión interna</i></b></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren incorporar modificaciones, ya sea en el diseño de alguno de sus componentes o en sus procesos de gestión interna y/o actividades. Entre las más importantes se encuentran: la revisión de criterios de focalización de sus instrumentos metodológicos; mejoramiento de sistemas de información y monitoreo; perfeccionamiento de la coordinación interna y/o externa con actores institucionales involucrados y mejoramiento de procesos administrativos en relación al traspaso de recursos financieros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidio al transporte regional</li> <li>- Asistencia técnica</li> <li>- Chile Compras</li> <li>- Fondo Fomento Pesca Artesanal</li> </ul>
<p><b><i>Reformulaciones sustantivas en el diseño o líneas de acción</i></b></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren reformulaciones más profundas, tanto en el diseño del programa como en sus procesos de gestión interna, de modo que garantice una mayor coherencia e integración entre sus diferentes líneas de acción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Salud mental</li> </ul>
<p><b><i>Reubicación institucional</i></b></p> <p>Considera programas evaluados que principalmente requieren modificación de su dependencia institucional, en el marco de cuyas definiciones se incorporen modificaciones de su gestión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crédito Pignoraticio y Prenda Industrial sin Desplazamiento</li> <li>- Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad</li> </ul>
<p><b><i>Fiscalización del Programa</i></b></p> <p>Considera programas evaluados que finalizan su período de ejecución comprometido o que, tomando en consideración sus resultados, no se justifica la manutención de sus asignaciones presupuestarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfeccionamiento fundamental</li> <li>- Prorural</li> </ul>

Fuente: DIPRES

**EVALUACIONES DE IMPACTO  
PROGRAMAS EVALUADOS AÑO 2001: RECOMENDACIONES-IMPLICANCIAS**

SITUACIONES	PROGRAMAS
<b><i>Modificaciones en el diseño de alguno de sus componentes y/o procesos de gestión interna</i></b>	
1.El programa requiere perfeccionar las acciones coordinadas y complementarias entre los distintos componentes del FTAI y entre éste y el resto de los programas de la CONADI; definir la población potencial y objetivo del programa; generar en las unidades regionales y locales procesos y mecanismos de registro, control y seguimiento de las acciones, con el correspondiente diseño e implementación de un sistema de información; mejorar los procesos de gestión interna en relación a las funciones que el FTAI externaliza; y perfeccionar el sistema de adquisición de predios.	- Programa Fondo de Tierra y Aguas Indígenas (FTAI)-CONADI/MIDEPLAN
2.El programa requiere fortalecer la coordinación entre las labores realizadas a nivel central, por diferentes unidades y departamentos del IND, y las Coordinadoras Regionales de Deportes; crear un sistema de información integrado; revisar los criterios de focalización definidos en los programas; y perfeccionar las modalidades de transferencia de recursos a los ejecutores o beneficiarios.	- Programas de promoción deportiva-Instituto Nacional del Deporte (IND)

Fuente: DIPRES

*ii) Oportunidad de la información e integración al ciclo presupuestario*

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

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

Lo anterior ha permitido que tales antecedentes se utilicen en la preparación de los presupuestos, en algunos casos afectando directamente estas asignaciones o dando lugar a condiciones para la ejecución del gasto (glosas presupuestarias). De este modo el uso de la información de las evaluaciones ha contribuido a los objetivos del sistema presupuestario de eficiencia en la asignación y eficiencia operacional.

Como se señalara, a partir del año 2000 la información también forma parte de reportes anexos que acompañan al Proyecto de Ley de Presupuestos, información que es presentada en las Subcomisiones de Presupuestos.

*iii) Incorporación de un proceso regular de definición de compromisos y seguimiento*

A partir del año 2000, las recomendaciones surgidas en las evaluaciones han sido analizadas por profesionales responsables de los programas evaluados y profesionales del Ministerio de Hacienda. Este proceso ha finalizado con compromisos entre cada institución y este Ministerio con

relación a la incorporación de modificaciones en los programas, los que señalan la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y sus plazos.

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

Los resultados del seguimiento de compromisos de programas evaluados en años anteriores (años 1999, 2000 y 2001)<sup>32</sup> muestran que sobre un universo de 53 programas que cuentan actualmente con seguimiento, las instituciones respectivas han cumplido completamente el 53% de los compromisos establecidos, en forma parcial un 34% de ellos, mientras que un 13% no se han cumplido<sup>33</sup>.

Complementariamente, se ha continuado perfeccionando la elaboración de los marcos lógicos e indicadores de desempeño en cada uno de los programas evaluados en los dos últimos años, con el objeto de avanzar en más y mejores mediciones que a su vez permitan un seguimiento más permanente del desempeño futuro de los programas.

#### *iv) Diseño de programas y disponibilidad de información para la evaluación*

En algunos casos, insuficiencias en las definiciones iniciales de los objetivos de los programas y de sus componentes debido a la ausencia de un marco lógico inicial y de información, tanto referida a las condiciones previas al inicio del programa o línea base como de su desempeño posterior, han dificultado el desarrollo de las evaluaciones impidiendo concluir juicios evaluativos más precisos.

Como una forma de ir superando estos problemas, a partir de la preparación del presupuesto 2001 se incorporó un nuevo procedimiento para los casos de programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas. Dicho procedimiento exige que las iniciativas sean presentadas a un Fondo Concursable en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes básicos de los programas que forman parte de los formatos de evaluación, por ejemplo el marco lógico utilizado en la EPG. De esta forma se busca que los programas dispongan de un mejor ordenamiento e información para su monitoreo interno y evaluación (ver punto D).

### **3. Aspectos pendientes y soluciones**

#### **a) Continuar el proceso de mejoramiento de diseño de programas y de disponibilidad de información para la evaluación**

Puesto que un aspecto básico de la evaluación es identificar los elementos del diseño de los programas a evaluar (en el caso de la EPG reconstruir el marco lógico), se continuará reforzando el procedimiento de presentación a financiamiento en el presupuesto en formato estándar, en base al marco lógico, para todos aquellos programas nuevos o con reformulaciones o ampliaciones sustantivas (ver punto D).

De crucial importancia respecto de lo anterior, particularmente para aquellos programas que se seleccionan para ser financiados, es avanzar en la identificación de las condiciones iniciales o líneas bases que se proponen modificar. De igual modo, es necesario avanzar en el diseño o mejoramiento de los sistemas de información existentes, teniendo en cuenta los diferentes ámbitos de control y dimensiones del desempeño.

<sup>32</sup> La información del seguimiento de los programas evaluados antes del año 1999 no permite este tipo de análisis

<sup>33</sup> Corresponde a los compromisos hasta el 30 de junio de 2002

**b) Consolidar el seguimiento del desempeño de los programas evaluados y mejorar el uso de la información en las instituciones**

Se continuará perfeccionando la elaboración de indicadores y sus mediciones con el objeto de que, una vez finalizada las evaluaciones, los programas cuenten con su matriz de marco lógico e indicadores de desempeño. Esto permitirá, conjuntamente con el seguimiento de los compromisos institucionales, y también con posterioridad a éste, un monitoreo y seguimiento permanente, tanto en la propia institución como en el Ministerio de Hacienda. En este último caso en aspectos más agregados del desempeño y centrado en resultados intermedios y finales.

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

**c) Perfeccionar el sistema de información de los programas evaluados**

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

**d) Consolidar la integración a la discusión legislativa**

Se continuará informando los resultados de las evaluaciones al Congreso Nacional, tanto en la instancia de evaluación de la ejecución presupuestaria que antecede a la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos como en la presentación de dicho proyecto de ley.

**e) Apoyar el análisis y toma de decisiones en política públicas**

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

**D. Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales. Presentación de programas nuevos y/o ampliaciones o reformulaciones sustantivas**

**1. Puesta en marcha y desarrollo**

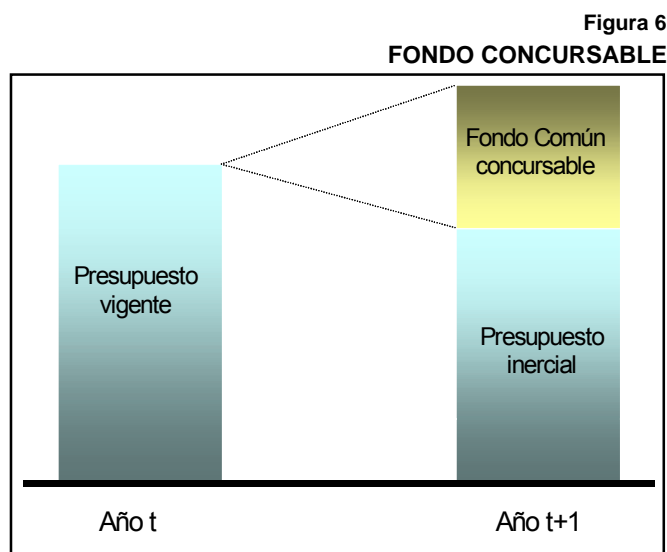
*a) Objetivos y requisitos*

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

Primero, los Ministerios inician su proceso de elaboración de propuesta de presupuesto con información de un marco presupuestario vinculado a sus gastos de carácter inercial (determinados por leyes, compromisos de mediano y largo plazo, etc.), pudiendo postular a un Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales (Fondo Concursable) todos aquellos programas nuevos, reformulaciones o ampliaciones sustantivas de programas existentes, no incorporados en este marco (ver figura 6).

Segundo, es requisito que las iniciativas que postulan al Fondo deban presentarse en un formato estándar, el que incluye un conjunto de antecedentes relevantes, básicos, para analizar la necesidad y pertinencia de la iniciativa. Los conceptos incorporados en este formulario

corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico que utiliza la Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG), y son la base para el análisis y selección de iniciativas para financiamiento.



Fuente: DIPRES

### b) Focos y elementos metodológicos

Como se señalara, los conceptos incorporados en el formato estándar para las presentaciones de programas corresponden en su mayoría a aquellos utilizados en la metodología de marco lógico. La institución presenta sus programas en una Ficha de Presentación de Programas, la que forma parte de los formularios para la Formulación del Proyecto de Presupuesto de los Organismos del Sector Público<sup>34</sup>. Los aspectos centrales contenidos en la Ficha de Presentación son los siguientes:

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

### c) Marco institucional, actores involucrados y funciones

#### i) Marco institucional

La presentación de programas se efectúa en el marco de las instrucciones para la formulación del presupuesto cuya institución responsable es el Ministerio de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuestos. Los programas seleccionados pasan a formar parte del Proyecto de Ley de Presupuestos, el que debe ser discutido y aprobado por el Congreso Nacional.

<sup>34</sup> Formulario E en el proceso de formulación del presupuesto para el año 2003, del Ministerio de Hacienda.

**ii) Actores y funciones**

a. MIDEPLAN. A partir de la preparación del presupuesto 2002, las iniciativas son presentadas a MIDEPLAN<sup>35</sup> para su revisión y calificación, antecedentes base para el análisis y toma de decisiones en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuestos.

b. Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda es responsable de las definiciones técnicas y de procedimientos, las que son elaboradas con el apoyo de MIDEPLAN. Como responsable de la formulación de los presupuestos, ésta dirección incorpora la información de los programas y sus calificaciones en dicho proceso. La selección definitiva de los programas a ser financiados por el Fondo es efectuada en reuniones con el Presidente de la República con motivo de la presentación del conjunto del presupuesto público por parte del Ministerio de Hacienda.

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

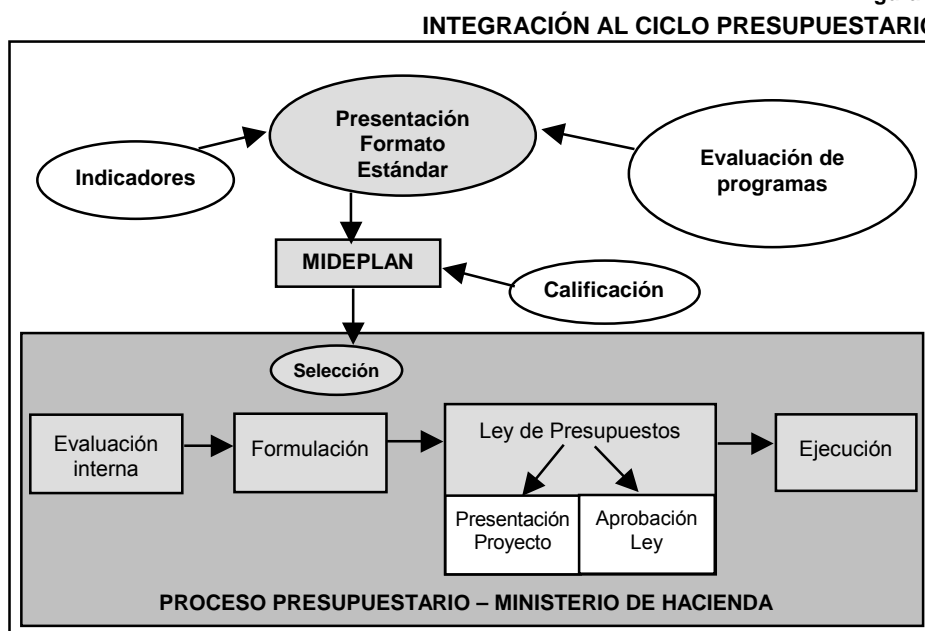
**d) Seguimiento**

El proceso de seguimiento anual de los programas seleccionados e incorporados al presupuesto se debe efectuar, en lo que corresponda, a partir de los indicadores de desempeño, según lo establecido para este instrumento (ver punto B.1.d)). Además se incorporarán en procesos futuros de evaluación de programas.

**e) Integración al ciclo presupuestario**

El Fondo Concursable es un instrumento de asignación de recursos que forma parte del proceso formal de formulación de presupuestos y la presentación a éste en un formato estándar es el procedimiento definido para estos efectos. La integración al ciclo presupuestario se ilustra en la Figura 7.

Figura 7



Fuente: DIPRES

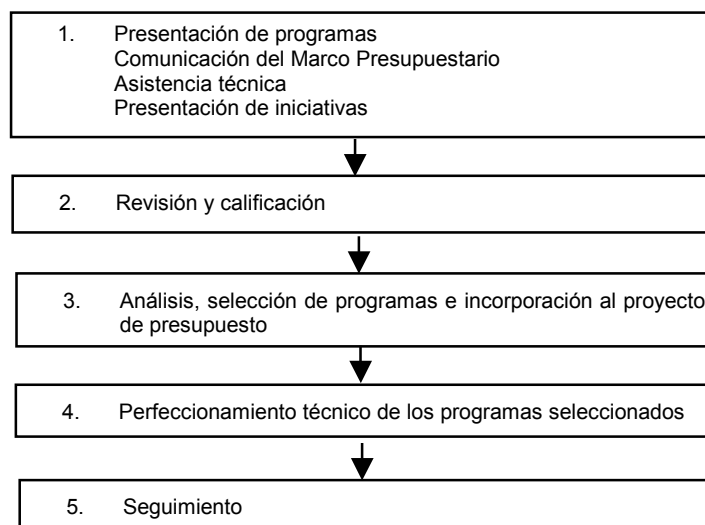
<sup>35</sup> En el primer año de aplicación de este instrumento las iniciativas fueron presentadas a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y fueron revisadas con el apoyo de MIDEPLAN.



### f) Diseño operativo

El diseño operativo del funcionamiento del Fondo comprende cinco etapas como se presenta en el recuadro siguiente y describe a continuación.

Recuadro 13  
DISEÑO OPERATIVO FONDO CONCURSABLE



Fuente: DIPRES

a. Presentación de programas. El proceso se inicia conjuntamente con el proceso de Formulación de Presupuestos una vez comunicado el marco presupuestario de cada institución por parte del Ministerio de Hacienda. Las presentaciones deben efectuarse a MIDEPLAN de acuerdo al formulario definido para estos efectos como parte del proceso presupuestario. Esta etapa cuenta con el apoyo y asistencia técnica de ésta institución.

b. Revisión y calificación. Este proceso es efectuado por MIDEPLAN. Sólo una vez que los programas cuenten con la revisión y calificación de esta institución pueden ser incluidos en la propuesta oficial de presupuesto que cada ministerio debe presentar al Ministerio de Hacienda.

c. Análisis, selección e incorporación al proyecto de ley de presupuestos. En base a los antecedentes de la revisión y calificación de las presentaciones, y considerando también otros antecedentes de desempeño, pertinencia y prioridades de gobierno, el Ministerio de Hacienda efectúa una preselección de programas de acuerdo a la disponibilidad de recursos. Dicha preselección es presentada al Presidente de la República para su selección definitiva.

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

d. Perfeccionamiento técnico. Consiste en el perfeccionamiento de los diseños o rediseños de los programas seleccionados para financiamiento, en aquellos casos en que las presentaciones no fueron satisfactorias, debiendo presentarse nuevamente a MIDEPLAN.

e. Seguimiento. Este proceso debe efectuarse cada año en base a los indicadores de desempeño.

## 2. Balance de la experiencia. Principales avances y resultados

### a) Sistemática de la experiencia

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

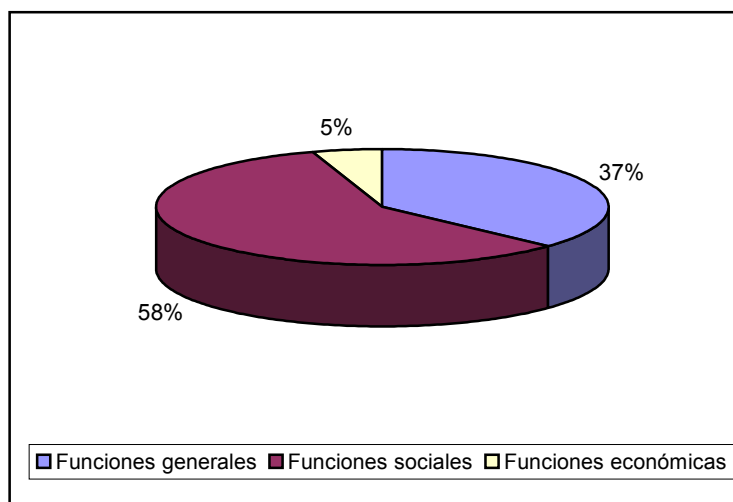
Por otra parte los cambios introducidos en base a la experiencia, principalmente del primer año de aplicación, no han modificado sus objetivos ni elementos metodológicos centrales, al contrario, estos han sido reforzados. La continuidad en esta línea de trabajo en la formulación de presupuestos futuros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

### b) Efectividad

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

En el proceso correspondiente al año 2003 se seleccionaron 116 programas por un total de 92.792 miles de millones. Un 90% de estos recursos corresponden a programas existentes, los que han debido justificarse y competir con otras iniciativas, nuevas o existentes. Por otra parte más del 50% corresponden a funciones sociales.

Figura 8  
DISTRIBUCIÓN FONDO CENTRAL DE RECURSOS  
SEGÚN FUNCIONES



Fuente: DIPRES

### c) Desarrollo Institucional

A partir del proceso 2002 se definió una modalidad de trabajo interinstitucional con la participación de MIDEPLAN en las actividades ya señaladas en punto (D.f)). Esta modalidad ha requerido de un trabajo técnico entre esta institución y el Ministerio de Hacienda, particularmente en lo que se refiere a la Ficha de Presentación de Programas, pauta de evaluación e informe técnico

de éstas. Además en ese año se estableció con mayor claridad los procesos y responsabilidades de cada una de las instituciones. Ambas líneas de trabajo han mejorado la aplicación del instrumento.

Por otra parte, las tres aplicaciones efectuadas han permitido avanzar en la institucionalización del procedimiento en las instituciones, lo que ha futuro debería tener un mayor efecto en el mejoramiento de sus procesos internos de preparación del presupuesto.

#### **d) Calidad**

##### *i) Consolidación metodológica*

Previo al inicio de los procesos correspondiente al año presupuestario 2002 y 2003 se han efectuado talleres a instituciones que lo solicitaron, por parte del Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, presentando los aspectos metodológicos centrales del formato. Esto, unido a la capacitación efectuada en el marco de las evaluaciones de programas, la asistencia técnica brindada por MIDEPLAN en el proceso de presentación de las iniciativas, un formato más amigable y la experiencia en las aplicaciones anteriores por parte de las instituciones se ha traducido en un avance en la consolidación de la metodología, reflejado en una mejor calidad de las presentaciones.

Además, cabe destacar que a partir del proceso de preparación y formulación del presupuesto correspondiente al año 2002, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda incorporó con mayor profundidad el enfoque o consideraciones de género en las presentaciones de iniciativas al Fondo Concursable.<sup>36</sup> Para esto ha incorporado dicha temática al formato estándar de presentación (ver Recuadro 14).

#### **Recuadro 14**

#### **INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE O PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS PRESENTACIONES DE PROGRAMAS AL FONDO CONCURSABLE**

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

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

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

**Fuente:** DIPRES

##### *ii) Generación de competencias en diseño y monitoreo de programas*

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

<sup>36</sup> Este desarrollo se efectuó en el marco de los compromisos establecidos por el Ministerio de Hacienda en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres, y contó con la colaboración del Servicio Nacional de la Mujer, SERNAM.

### **e) Integración al ciclo presupuestario**

El Fondo Concursable y su formato estándar de presentación forman parte del proceso formal de formulación del presupuesto. Las propuestas presentadas y sus antecedentes de calificación han sido analizadas en cada proceso, facilitando la toma de decisiones. En efecto, considerando que el proceso se inicia sobre la base de un marco presupuestario inicial ajustado, el Fondo ha probado ser un procedimiento no sólo para canalizar los nuevos recursos sino también para transferir fondos desde antiguas a nuevas prioridades y desde menos a más productivos usos contribuyendo al objetivo de eficiencia en la asignación de recursos.

## **3. Aspectos pendientes y soluciones**

No obstante los avances descritos aún se observan dificultades en ciertos aspectos técnicos vinculados con la elaboración y medición de indicadores. En particular es necesario mejorar la identificación de condiciones iniciales o líneas base y definición resultados esperados. No obstante que estos problemas son comunes al uso de mediciones de desempeño, para avanzar en estos aspectos se continuará efectuando las acciones que se señalan a continuación.

a. El Ministerio de Hacienda en Conjunto con MIDEPLAN incorporarán las modificaciones que corresponda a los instrumentos técnicos del Fondo, con el objeto de hacer más rigurosa la presentación de indicadores.

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

c. El Ministerio de Hacienda, a través de los procesos ya establecidos para el desarrollo de las evaluaciones de programas e Indicadores de Desempeño (ver puntos B y C) continuará profundizando en los elementos conceptuales y metodológicos comunes al formato estándar. Adicionalmente, para avanzar en el seguimiento de las iniciativas que han tenido financiamiento del Fondo, se hará más exigible la presentación de indicadores en el presupuesto para estos programas.

## **E. Programa de Mejoramiento de la Gestión**

### **1. Puesta en marcha y desarrollo del Programa**

#### **a) Objetivos y requisitos**

En el año 1998, con la implementación de la ley N°19.553<sup>37</sup> se inició el desarrollo de Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los Servicios Públicos, asociando el cumplimiento de objetivos de gestión a un incentivo de carácter monetario para los funcionarios.

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

La aplicación del programa durante los primeros años se efectuó comprometiendo objetivos de gestión expresados en indicadores. Un importante porcentaje de estos se refería a actividades

---

<sup>37</sup> Ley N° 19.553 de febrero de 1998 y Decreto N°475 de mayo de 1998.

rutinarias de las instituciones, centrados en procesos y con metas poco exigentes. Esto, adicionalmente derivaba en compromisos no comparables en términos de pertinencia institucional y exigencia de sus metas, provocando que desiguales niveles de esfuerzo obtuviesen igual beneficio, situación no deseable para efectos de un incentivo de carácter monetario.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **b) Focos del Programa y elementos metodológicos**

### *i) Focos o áreas de mejoramiento*

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

En particular, el Programa Marco comprende sistemas que emanan de las definiciones de política en el ámbito de la modernización de la gestión del Sector Público e iniciativas ya iniciadas, con anterioridad al año 2000, y que sin embargo presentaban un desarrollo insuficiente y disímil entre las instituciones. Prueba de lo anterior es el hecho que todos los sistemas contaban con antecedentes previos, algunos de ellos estableciendo normas o procesos técnicos para su desarrollo,

tales como; leyes, decretos, instructivos presidenciales, documentos técnicos, guías metodológicas, etc. A continuación se presentan dichos sistemas.

**Cuadro 10**  
**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2003**  
**ÁREAS, SISTEMAS Y OBJETIVOS POR ÁREA**

Área	Sistema	Objetivo
Recursos Humanos	Capacitación Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo. Evaluación de Desempeño	Mejorar, desarrollar y potenciar las principales materias relacionadas con la función de Recursos Humanos: Capacitación, Ambientes Laborales y Mecanismos de Evaluación de Desempeño.
Atención a usuarios	Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS Simplificación de Trámites	Disponer de sistemas integrados de información y recepción de reclamos e implementar trámites en línea y/o ventanilla única incorporando tecnologías de información.
Planificación / control de gestión	Planificación / Control de Gestión	Diseñar e implementar sistemas de información para la gestión que permitan disponer de información de desempeño para apoyar la toma de decisiones y cuenta pública de los resultados.
Auditoría interna	Auditoría Interna	Disponer de mecanismos regulares de control y auditoría en los Servicios Públicos, fundamentalmente preventivas y de apoyo a la gestión.
Administración financiera	Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público Administración Financiero-Contable	Fortalecer la administración financiera de los servicios públicos a través de incorporar mejoras en los procesos y así fortalecer el acceso y oportunidad a mayor y mejor información.
Enfoque de género	Enfoque de Género	Incorporar en los productos que entrega la institución una perspectiva o enfoque de género.

**Fuente:** DIPRES

El Programa Marco comprende etapas de desarrollo o estados de avance posible para cada uno de los sistemas de gestión indicados. 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 básicos.

Reconociendo el desigual nivel en materia de gestión en las instituciones el Programa Marco incorpora cuatro o más etapas de desarrollo secuencial. Ellas consideran un ordenamiento lógico del desarrollo de cada sistema desde lo más básico, incorporando en cada etapa procesos que le dan unidad técnica. La definición de etapas a su vez garantiza avances graduales, con la flexibilidad de poder cumplir con el objetivo o meta del sistema en un período menor que el número de ellas.

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

El diseño del PMG contempla la introducción de nuevas áreas o sistemas y la introducción de nuevos estándares para los sistemas actualmente existentes, derivado del desarrollo técnico, tecnológico o de definiciones de política.

*ii) Consideraciones metodológicas para la formulación de los PMG.*

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

De este modo, cada Servicio debe identificar anualmente, para cada área y sistema definido, en qué etapa se encuentra, y de acuerdo a esto, debe “proponer” como “objetivo de gestión” aquella etapa que alcanzará a fines del año siguiente.<sup>38</sup> De esta forma los Servicios avanzan gradualmente, de acuerdo a sus condiciones iniciales o base, pero considerando la etapa final o meta.

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

De esta forma, “los objetivos de gestión” y sus prioridades conforman la propuesta de PMG de cada Servicio, la que una vez aprobada se formaliza en un Decreto firmado por el Ministro del ramo, Ministro de Hacienda, Ministro de la Secretaría General de la Presidencia y Ministro del Interior. Por otra parte, el cumplimiento de cada objetivo de gestión implica el cumplimiento global de la etapa comprometida.<sup>39</sup>

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

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

a. Algunas de las áreas, sistemas pudieran no ser aplicables a todos los Servicios de acuerdo a su misión o funciones.

b. Debido a características particulares del Servicio, el cumplimiento de la etapa que se compromete en el “objetivo de gestión” pudiera concretarse de un modo ligeramente distinto de lo señalado en el Programa Marco, no alterando la esencia de la etapa.

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

**c) Marco Institucional Actores y Funciones**

*i) Marco institucional*

La Ley N°19.553 creó los PMG estableciendo sus objetivos, lineamientos generales y cobertura institucional. Respecto de esto último, el ámbito de aplicación de los PMG alcanza a 86 Servicios no desconcentrados y 89 desconcentrado o descentralizados. Junto a lo anterior se agregan 7 servicios adscritos al PMG pero cuyo mecanismo de incentivo institucional se rigen por otros cuerpos legales.

<sup>38</sup> Cabe señalar que el primer año considero la identificación de las condiciones iniciales o líneas base de los sistemas en cada institución. Para los años sucesivos la situación comprometida en al año anterior constituye su nivel base.

<sup>39</sup> Habiéndose definido etapas de desarrollo en cada sistema, no se reconocen cumplimientos parciales al interior de cada una de ellas. Esto, en la práctica, daría lugar a múltiples etapas rompiendo el sentido de acreditación que significa el cumplimiento de aquellas definidas. Adicionalmente aumentaría significativamente la complejidad administrativa del Programa por el fraccionamiento de que sería objeto cada etapa definida.

*ii) Actores y funciones*

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

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

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

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

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

d. Red de Expertos. El Programa cuenta con una red de expertos formada por profesionales de instituciones del sector público vinculados con los sistemas incorporados o directamente responsables de ellos. El rol de esta red es apoyar técnicamente a la Dirección de Presupuestos en aspectos de diseño y formulación de los PMG de las instituciones. Asimismo, son los encargados de la certificación del cumplimiento de requisitos técnicos de los “objetivos de gestión” de los sistemas de su responsabilidad.

e. Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. Este Consejo, a través de los Auditores Ministeriales y de los Servicios, cumple un importante rol en la etapa de verificación. En particular la función de los auditores internos de cada Servicio es verificar el cumplimiento de los objetivos de gestión comprometidos en el PMG, proceso que se efectúa en base a los medios de verificación definidos.<sup>40</sup>

**d) Seguimiento y evaluación**

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

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

---

<sup>40</sup> Estos incluyen las certificaciones del cumplimiento de requisitos técnicos otorgada por participantes de la red de expertos.



b. Verificación del cumplimiento de los PMG como Objetivo de Auditoría Gubernamental de acuerdo a definición del Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno.<sup>41</sup> Este proceso se incorpora en el Programa Anual de cada unidad de auditoría institucional.

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

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

c. Se ha integrado en el proceso de evaluación de cumplimiento de los objetivos de gestión el uso de sistemas de información existentes.<sup>42</sup>

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

#### **e) Integración al ciclo presupuestario y vinculación con otros instrumentos para mejorar la transparencia y los procedimientos para la discusión presupuestaria**

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

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

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

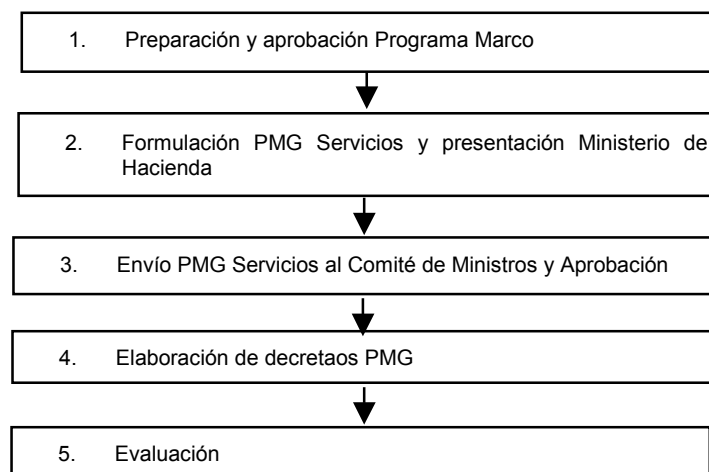
Adicionalmente, los Programas de Mejoramiento de la Gestión a través del desarrollo de los sistemas de Planificación y Control, Administración Financiero-Contable y Enfoque de Género, buscan mejorar la información estratégica, financiera y de resultados de los productos y servicios, para su uso en la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

#### **f) Diseño operativo**

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

<sup>41</sup> Los Objetivos de Auditoría Gubernamental corresponden a objetivos transversales al conjunto de instituciones públicas determinados por instrucciones del Presidente de la República.

<sup>42</sup> Estos sistemas de información forman parte del funcionamiento normal en las instituciones en que estos radican: Sistema de Información Pública de Capacitación (SISPUBLI-Ministerio del Trabajo), Sistema de Información de Compras Gubernamentales-Compras Chile (Ministerio de Hacienda), Sistemas de Administración Presupuestaria (SIAP- Ministerio de Hacienda).

**DISEÑO OPERATIVO: PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE GESTIÓN**

Fuente: DIPRES

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

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

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

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

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

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

## 2. Balance de la experiencia. Principales avances<sup>43</sup>

### a) Sistemática de la experiencia

Con la aplicación correspondiente al año 2003 el diseño actual de estos Programas se aplica por tercer año consecutivo. Si bien aún es un período corto de tiempo éste ha permitido generar aprendizajes básicos en las instituciones, tanto respecto de la formulación como aplicación. Por otra parte, ha permitido también perfeccionar los procesos de trabajo e instrumentos de apoyo a las instituciones en el marco de las funciones de la Dirección de Presupuestos y de la Red de Expertos.

### b) Efectividad

#### i) Proceso de Formulación 2002

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

Los procesos de formulación correspondientes a los años 2001-2003 han sido acompañados por acciones de difusión y apoyo técnico, las que se han centrado en cuatro instrumentos o procesos operativos que se han diseñado como parte del Programa.

a. Un conjunto relevante de información disponible, en un espacio interactivo de preguntas frecuentes

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

c. Una metodología de apoyo y asistencia técnica en proceso a las instituciones, lo que a través de una relación directa y más particularizada de la Dirección de Presupuestos con las instituciones, ha permitido ahondar en aspectos más específicos y concretos, tanto en lo conceptual como operativo en relación con la elaboración de las propuestas y alcances de su implementación.

d. Instrumentos de formulación de PMG automatizados, disponibles en la página web de la Dirección de Presupuestos, permitiendo simplificar el proceso y reducir el volumen de documentos utilizados.<sup>44</sup>

La existencia de estos cuatro instrumentos y procesos han facilitado la formulación, no observándose grandes dificultades en el proceso de elaboración de las propuestas.

No obstante lo anterior, el proceso de formulación de PMG 2002 que se analiza a continuación fue más difícil en los Gobiernos Regionales, Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales. Las mayores dificultades enfrentadas tienen su explicación en la mayor complejidad de las estructuras institucionales y de los procedimientos internos de algunos sistemas en dichas instituciones, lo que obligó a identificar y revisar con precisión las adaptaciones que correspondía efectuar en el desarrollo del sistema respecto de lo tipificado en el Programa Marco, y así cumplir con el sentido final del sistema. Asimismo, las dificultades de coordinación del nivel central con el nivel local contribuyeron también a la mayor dificultad en el proceso de formulación de PMG 2002 en estas instituciones.

<sup>43</sup> Debido a que el proceso de formulación 2003 finalizó el 31 de diciembre de 2002 y el de evaluación de cumplimiento 2002 finaliza en el mes de enero, no fue posible incorporar la información de dichos años en el análisis de cada uno de los aspectos aquí desarrollados.

<sup>44</sup> A partir de la formulación correspondiente al año 2002.

Las exclusiones de compromisos en algunos sistemas por parte de las instituciones han sido minoritarias. Para el año 2002 los sistemas comprometidos alcanzan un promedio de 80%, siendo un 91% y 70% en los Servicios no desconcentrados y desconcentrados o descentralizados respectivamente. (Ver cuadros 11,12 y 13). Esto muestra que los sistemas que conforman el Programa Marco son mayoritariamente aplicables al conjunto de instituciones públicas, lo que permite alinear sus desarrollos en áreas consideradas claves en la gestión y necesarias para implementar procesos de modernización y reforma más profundos.

**Cuadro 11**  
**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2002**  
**SERVICIOS CON OBJETIVOS DE GESTIÓN COMPROMETIDOS POR SISTEMA**

Sistemas	Año 2002	
	Porcentaje de servicios que comprometieron Sistema	N° servicios excluidos
Capacitación	99%	1
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	99%	1
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	84%	28
Simplificación de Trámites	78%	38
Planificación / Control de Gestión	98%	2
Auditoría Interna	99%	2
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	63%	64
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%	51
Administración Financiero-Contable	64%	63
Enfoque de Género	97%	6
<b>Porcentaje Promedio año 2002</b>	<b>80%</b>	
<b>Porcentaje Promedio año 2001</b>	<b>79%</b>	

Fuente: DIPRES

**Cuadro 12**  
**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2002**  
**SERVICIOS CON OBJETIVOS DE GESTIÓN COMPROMETIDOS POR SISTEMA**  
**SERVICIOS PÚBLICOS NO DESCONCENTRADOS<sup>45</sup>**

Sistemas	Año 2002	
	Porcentaje de servicios que Comprometieron Sistema	N° servicios excluidos
Capacitación	99%	1
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	99%	1
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	83%	15
Simplificación de Trámites	71%	25
Planificación / Control de Gestión	98%	2
Auditoría Interna	99%	1
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	59%	35
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	99%	1
Administración Financiero-Contable	100%	0
Enfoque de Género	93%	6
<b>Porcentaje Promedio año 2002</b>	<b>91%</b>	
<b>Porcentaje Promedio año 2001</b>	<b>91%</b>	

Fuente: DIPRES

<sup>45</sup> Incluye 86 servicios públicos no desconcentrados. Los servicios no desconcentrados no consideran Gobernaciones, Intendencias, Gobiernos Regionales y SERVIU Regionales.

Cuadro 13

**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2002**  
**SERVICIOS CON OBJETIVOS DE GESTIÓN COMPROMETIDOS POR SISTEMA,**  
**SERVICIOS PÚBLICOS DESCONCENTRADOS**

Sistemas	Porcentaje de servicios que Comprometieron Objetivos	N° servicios excluidos
<b>Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU)</b>		
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	100%	0
Simplificación de Trámites	100%	0
Planificación / Control de Gestión	100%	0
Auditoria Interna	100%	0
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	0%	13
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	100%	0
Administración Financiero – Contable	100%	0
Enfoque de Género	100%	0
<b>Gobiernos Regionales</b>		
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0%	13
Simplificación de Trámites	0%	13
Planificación / Control de Gestión	100%	0
Auditoria Interna	100%	0
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	0%	13
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	100%	0
Administración Financiero – Contable	100%	0
Enfoque de Género	100%	0
<b>Gobernaciones e Intendencias</b>		
Capacitación	100%	0
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0
Evaluación de Desempeño	100%	0
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	100%	0
Simplificación de Trámites	100%	0
Planificación / Control de Gestión	100%	0
Auditoria Interna	0%	63
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	0%	63
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	21%	50
Administración Financiero – Contable	0%	63
Enfoque de Género	100%	0
<b>Porcentaje Promedio<sup>46</sup> (PMG 2002)</b>	<b>70%</b>	
<b>Porcentaje Promedio (PMG 2001)</b>	<b>67%</b>	

Fuente: DIPRES

<sup>46</sup> El universo sobre el que se calcula los porcentajes de servicios que comprometieron sistemas en el año 2002 son 89 servicios, igual número que el considerado en el año 2001. El promedio sólo se ve afectado por la incorporación de enfoque de género.

**Recuadro 16**

**EXCLUSIONES SERVICIOS NO DESCONCENTRADOS**

La exclusión en el área de recursos humanos se debe a que el bajo número de funcionarios del servicio no justifica o legalmente no exige los procesos centrales de los sistemas.

En el caso del área de atención de usuarios las exclusiones corresponden a instituciones que no atienden directamente a usuarios finales.

En el área de Planificación y Control de Gestión las exclusiones se justifican, en un caso, por razones de carácter reservado de la gestión, y en el otro, por la imposibilidad de establecer “centros de responsabilidad” por un bajo número de funcionarios.

En el caso del área de Auditoría Interna, el servicio que se excluye lo hace debido al carácter reservado de su gestión y según se establece en la ley que lo regula.

En relación con los Compromisos de Desconcentración las exclusiones ocurren cuando el servicio no cuenta con oficinas regionales y por tanto no tienen compromisos de desconcentración, o porque el servicio no tiene facultades que desconcentrar.

Respecto del sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público el servicio excluido esta facultado legalmente para no acogerse a las normas del sistema.

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

**Fuente:** DIPRES

**Recuadro 17**

**EXCLUSIONES SERVICIOS DESCONCENTRADOS**

En el área Atención de Usuarios sólo los Gobiernos Regionales se eximen debido a que no atienden usuarios finales directamente.

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

En el caso del sistema Compromisos de Desconcentración, el total de servicios desconcentrados se exime debido a que son servicios de carácter regional y por tanto el sistema no les es aplicable.

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

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

**Fuente:** DIPRES

Cabe destacar que instituciones que se rigen por leyes distintas en materia de fijación de objetivos de gestión asociados a incentivos de carácter colectivo han solicitado acogerse a este sistema en todo o parte de él. Es el caso de la Central Nacional de Abastecimiento, el Instituto de Salud Pública, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), el Servicio de Salud del Ambiente, la Subsecretaría de Salud, la Superintendencia de Servicios Sanitarios y la Comisión Chilena de Energía Nuclear.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Corresponden a instituciones cuyos sistemas de incentivo fueron creados con anterioridad a la ley que creó los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

ii) *Principales Resultados.*

• **Cumplimiento de Objetivos PMG 2001**

La evaluación del cumplimiento de los PMG 2001<sup>48</sup> arroja como resultado que el 66% de las instituciones obtuvo un logro entre el 90% y el 100% de sus objetivos comprometidos, mientras un 17% alcanzó entre un 75% y 89%. Las instituciones que obtuvieron los más bajos resultados corresponden a instituciones desconcentradas o descentralizadas tales como Gobernaciones, Intendencias y Gobiernos Regionales logrando en promedio un 72% de cumplimiento<sup>49</sup> (Ver Cuadros 14 y 15).

Cuadro 14  
**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2001  
RESUMEN GENERAL DE CUMPLIMIENTO**

Porcentaje de asignación por desempeño institucional	Porcentaje de cumplimiento	Instituciones		Dotación del Personal	
		N°	Porcentaje de participación	N°	Porcentaje de participación
3,0%	90% - 100%	116	66%	52.857	96%
1,5%	75% - 89%	29	17%	1.577	3%
0%	< 75%	30	17%	820	1%
<b>Total</b>		<b>175</b>	<b>100%</b>	<b>55.254</b>	<b>100,0%</b>

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

Cuadro 15  
**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2001  
RESUMEN DE CUMPLIMIENTO DE INSTITUCIONES DESCONCENTRADAS/DESCENTRALIZADAS<sup>50</sup>  
Y NO DESCONCENTRADAS<sup>51</sup>**

Porcentaje de asignación por desempeño institucional	Porcentaje de cumplimiento	Instituciones desconcentradas/ descentralizadas		Instituciones no desconcentradas	
		N°	Porcentaje de participación	N°	Porcentaje de participación
3%	90% - 100%	40	45%	76	88%
1,5%	75% - 89%	18	20%	9	11%
0%	< 75%	31	35%	1	1%
<b>Total</b>		<b>89</b>	<b>100%</b>	<b>86</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** DIPRES

Globalmente, el cumplimiento de objetivos alcanzó un 88%. El análisis de resultados por sistema muestra que los que alcanzaron un mayor grado de cumplimiento fueron los sistemas de Compromisos de Desconcentración, Auditoría Interna y Evaluación del Desempeño. Por otra parte, los sistemas con más bajo cumplimiento fueron Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, y Simplificación de Trámites. (Ver Cuadro 16).

<sup>48</sup> El proceso de evaluación del cumplimiento del PMG 2001 se desarrolló a través de instrumentos automatizados, disponibles en la página web de la Dirección de Presupuestos, permitiendo simplificar el proceso y reducir el volumen de documentos utilizados.

<sup>49</sup> En general corresponden a instituciones de baja dotación de personal.

<sup>50</sup> Las Instituciones Desconcentradas/Descentralizadas corresponden a los Gobiernos Regionales, SERVIUS, Intendencias y Gobernaciones.

<sup>51</sup> Las Instituciones No Desconcentradas corresponden a las Subsecretarías y servicios centralizados.

Cuadro 16

**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2001  
PORCENTAJE DE SERVICIOS CON SISTEMAS COMPROMETIDOS Y SU CUMPLIMIENTO**

Sistemas	Porcentaje de servicios que comprometieron sistema	N° servicios excluidos	Porcentaje de servicios que comprometieron sistema y cumplieron	N° servicios que cumplen
Capacitación	99%	1	81%	141
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	100%	0	87%	153
Evaluación de Desempeño	99%	1	97%	168
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	83%	29	77%	112
Simplificación de Trámites	78%	38	74%	102
Planificación / Control de Gestión	99%	2	90%	156
Auditoría Interna	63%	64	100%	111
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	29%	124	100%	51
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	71%	51	94%	117
Administración Financiero-Contable	64%	63	83%	93
<b>Porcentaje Promedio Sistemas</b>	<b>79%</b>		<b>(*)88%</b>	

Fuente: DIPRES

(\*) porcentaje promedio de sistemas cumplidos en relación con los comprometidos

Estos resultados significan que en enero del año 2002 las instituciones se encontraban en un nivel de desarrollo de sus sistemas equivalente, en promedio, a 1,7 etapas de un total de 4 para el Programa Marco de ese año (ver Cuadro 17).

Cuadro 17

**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2001  
PORCENTAJE DE CUMPLIMIENTO DE LA ETAPA PROMEDIO POR SISTEMA**

Sistemas	Etapa Promedio Comprometida	Etapa Promedio Cumplida	Porcentaje de Cumplimiento de la etapa promedio comprometida
Capacitación	1,9	1,6	84%
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	2,0	1,8	90%
Evaluación de Desempeño	2,3	2,2	96%
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	2,1	1,6	76%
Simplificación de Trámites	1,9	1,5	79%
Planificación / Control de Gestión	1,6	1,4	88%
Auditoría Interna	2,1	2,1	100%
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002	1,4	1,4	100%
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	1,9	1,7	89%
Administración Financiero-Contable	2,7	2,2	81%
<b>Porcentaje Promedio Sistemas</b>	<b>1,9</b>	<b>1,7</b>	<b>88%</b>

Fuente: DIPRES

- **Formulación de Compromisos PMG 2002**

Los compromisos establecidos en los PMG 2002 constituyen resultados esperados para dicho año, para cada sistema, en cada servicio. La comparación entre ellos muestra servicios que al 2002 podrán alcanzar un importante desarrollo. Tal es el caso de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, el Servicio Nacional del Consumidor, la Dirección de Bibliotecas y Museos, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, la Subsecretaría de Transportes y la Fiscalía Nacional de Quiebras, instituciones que en la mayoría de sus sistemas comprometieron alcanzar la etapa 4. Por otra parte, entre los servicios con metas bajas, etapas 2 y 3, y por lo tanto con un menor desarrollo esperado a fines del 2002 se encuentran, la Casa de Moneda, el Instituto Nacional de Estadísticas, el Consejo Nacional de Televisión, la



Empresa de Abastecimiento de Zonas Aisladas, la Subsecretaría de Previsión Social, el Gobierno Regional de Valparaíso, el Gobierno Regional Metropolitano, el Gobierno Regional de los Lagos, y las Gobernaciones e Intendencias.

Respecto del desarrollo esperado de cada sistema para el conjunto de las instituciones no desconcentradas, los sistemas en que se comprometen un mayor desarrollo son los sistemas de Evaluación de Desempeño y Administración Financiero Contable, como se muestra a continuación. En el primer caso un 56.5% de los servicios compromete la etapa 4, mientras que en el segundo esta etapa es comprometida por el 71% de los servicios. Por otra parte, el sistema que presenta un menor nivel de desarrollo comprometido, excluyendo el sistema de Compromisos de Desconcentración<sup>52</sup> y Enfoque de Género<sup>53</sup>, son los sistemas de Planificación y Control de Gestión y Compras y Contrataciones en que el 71% y 80% de los servicios respectivamente se encuentran entre las etapas 2 y 3 (ver Cuadro 18).

En el caso de los servicios desconcentrados, en particular en el caso de los Gobiernos Regionales, Gobernaciones e Intendencias, se comprometen niveles de desarrollo menores que en los servicios no desconcentrados como se observa en el Cuadro 19.

En el caso de los SERVIUs, los sistemas en que se compromete un mayor desarrollo son Simplificación de Trámite, Evaluación del Desempeño, y Compras y Contrataciones.

En el caso de los Gobiernos Regionales estos mayoritariamente comprometen etapas 2 y 3, siendo el sistema de Administración Financiero-Contable el sistema con un mayor desarrollo comprometido.

Finalmente, las Gobernaciones e Intendencias presentan un nivel aún mas bajo de desarrollo comprometido.

Los resultados esperados que se señalan, expresados como etapa promedio, equivalen a una etapa 3 de desarrollo para el conjunto de los servicios, siendo un 3,2 y un 2,8 para los servicios no desconcentrados y desconcentrados/descentralizados respectivamente (Ver Cuadros 18, 19 y 20).

**Cuadro 18**  
**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2002. COMPROMISOS POR ETAPA Y SISTEMA**

*(Porcentajes de Servicios)*

Sistemas	Etapas				Etapa promedio	Total servicios*
	1	2	3	4		
Capacitación	0,0	20,7	51,7	27,6	3,1	174
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	13,1	61,1	25,7	3,1	175
Evaluación de Desempeño	0,0	9,8	53,4	36,8	3,3	174
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0,7	19,7	42,2	37,4	3,2	147
Simplificación de Trámites	0,0	29,9	32,8	37,2	3,1	137
Planificación / Control de Gestión	0,0	39,3	46,8	13,9	2,7	173
Auditoria Interna	0,0	5,4	61,3	33,3	3,3	111
Compromisos de Desconcentración 2000 - 2002	0,0	0,0	0,0	100,0	4,0	51
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	19,4	56,5	24,2	3,0	124
Administración Financiero – Contable	0,0	1,8	38,4	59,8	3,6	112
Enfoque de Género	91,7	6,5	1,8	0,0	1,1	169
<b>Porcentaje Promedio</b>	<b>8,4</b>	<b>15,1</b>	<b>40,5</b>	<b>36,0</b>	<b>3,0</b>	

Fuente: DIPRES

\* Corresponde a los servicios que comprometieron sistemas de acuerdo al Programa Marco (excluye a aquellos servicios que se acogieron a causales de excepción).

<sup>52</sup> Se explica por la gradualidad predefinida en el diseño de Compromisos de Desconcentración, la que no es alterada por el PMG, y que establece el término de ellos para el 2002.

<sup>53</sup> Debido a que es el primer año de implementación.

Cuadro 19

**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2002. COMPROMISOS POR ETAPA Y SISTEMA  
SERVICIOS PÚBLICOS DESCONCENTRADOS<sup>54</sup>**

(Porcentajes de servicios)

Sistemas	Etapas				Etapa Promedio	Total servicios
	1	2	3	4		
<b>Servicios de Vivienda y Urbanización</b>						
Capacitación	0,0	0,0	84,6	15,4	3,2	13
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	0,0	76,9	23,1	3,2	13
Evaluación de Desempeño	0,0	0,0	0,0	100,0	4,0	13
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0,0	0,0	30,8	69,2	3,7	13
Simplificación de Trámites	0,0	0,0	0,0	100,0	4,0	13
Planificación / Control de Gestión	0,0	0,0	100,0	0,0	3,0	13
Auditoría Interna	0,0	0,0	100,0	0,0	3,0	13
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002						0
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	0,0	0,0	100,0	4,0	13
Administración Financiero – Contable	0,0	0,0	100,0	0,0	3,0	13
Enfoque de Género	100,0	0,0	0,0	0,0	1,0	13
<i>Promedio SERVIU</i>	<b>10,0</b>	<b>0,0</b>	<b>49,2</b>	<b>40,8</b>	<b>3,2</b>	
<b>Gobiernos Regionales</b>						
Capacitación	0,0	15,4	61,5	23,1	3,1	13
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	15,4	69,2	15,4	3,0	13
Evaluación de Desempeño	0,0	7,7	69,2	23,1	3,2	13
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS						0
Simplificación de Trámites						0
Planificación / Control de Gestión	0,0	30,8	69,2	0,0	2,7	13
Auditoría Interna	0,0	0,0	92,3	7,7	3,1	13
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002						0
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	46,2	53,8	0,0	2,5	13
Administración Financiero – Contable	0,0	0,0	53,8	46,2	3,5	13
Enfoque de Género	100,0	0,0	0,0	0,0	1,0	13
<i>Promedio Gobiernos Regionales</i>	<b>12,5</b>	<b>14,4</b>	<b>58,7</b>	<b>14,4</b>	<b>2,8</b>	
<b>Gobernaciones e Intendencias</b>						
Capacitación	0,0	27,0	63,5	9,5	2,8	63
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	20,6	68,3	11,1	2,9	63
Evaluación de Desempeño	0,0	0,0	100,0	0,0	3,0	63
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	0,0	33,3	49,2	17,5	2,8	63
Simplificación de Trámites	0,0	52,4	42,9	4,8	2,5	63
Planificación / Control de Gestión	0,0	92,1	7,9	0,0	2,1	63
Auditoría Interna						0
Compromisos de Desconcentración 2000 – 2002						0
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	92,3	7,7	0,0	2,1	13
Administración Financiero – Contable						0
Enfoque de Género	100,0	0,0	0,0	0,0	1,0	63
<i>Promedio Gobernaciones e Intendencias</i>	<b>12,5</b>	<b>39,7</b>	<b>42,4</b>	<b>5,4</b>	<b>2,4</b>	
<b>Porcentaje Promedio (Ponderado)</b>	<b>12,1</b>	<b>30,2</b>	<b>45,8</b>	<b>11,9</b>	<b>2,8</b>	

Fuente: DIPRES

<sup>54</sup> Incluye 13 SERVIU Regionales, 13 Gobiernos Regionales, 50 Gobernaciones Provinciales y 13 Intendencias Regionales.

**Cuadro 20**

**PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN 2002. COMPROMISOS POR ETAPA Y SISTEMA  
SERVICIOS PÚBLICOS NO DESCONCENTRADOS<sup>55</sup>**

(Porcentajes de servicios)

Sistemas	Etapas				Etapa Promedio	Total servicios*
	1	2	3	4		
Capacitación	0,0	20,0	36,5	43,5	3,2	85
Higiene-Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo	0,0	9,3	52,3	38,4	3,3	86
Evaluación de Desempeño	0,0	18,8	24,7	56,5	3,4	85
Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias, OIRS	1,4	14,1	36,6	47,9	3,3	71
Simplificación de Trámites	0,0	21,3	24,6	54,1	3,3	61
Planificación / Control de Gestión	0,0	8,3	63,1	28,6	3,2	84
Auditoría Interna	0,0	10,6	47,1	42,4	3,3	85
Compromisos de Desconcentración 2000 - 2002	0,0	0,0	0,0	100,0	4,0	51
Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público	0,0	23,5	56,5	20,0	3,0	85
Administración Financiero – Contable	0,0	2,3	26,7	70,9	3,7	86
Enfoque de Género	81,3	15,0	3,8	0,0	1,2	80
<b>Porcentaje Promedio</b>	<b>7,5</b>	<b>13,0</b>	<b>33,8</b>	<b>45,7</b>	<b>3,2</b>	

**Fuente:** DIPRES

\* Corresponde a los servicios que comprometieron sistemas de acuerdo al Programa Marco (excluye a aquellos servicios que se acogieron a causales de excepción).

### c) Desarrollo institucional

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

a. La conformación y creciente consolidación de la Red de Expertos, constituyéndose ésta en actor clave de los Programas debido a su responsabilidad en las definiciones técnicas y de certificación de cumplimiento.

b. La evolución experimentada en las designaciones de encargados de PMG en las instituciones, los que si bien en sus inicios en muchos casos no tenían una adecuada inserción institucional, con el tiempo, en la medida que el Programa ha avanzado en su consolidación, se han vinculado cada vez más con los niveles de toma de decisiones al interior de cada Servicio.

c. El rol del Comité Interministerial, el que se ha constituido en una instancia para informar y analizar los resultados de los PMG y aprobar el Programa Marco de cada año, consistente con prioridades y desarrollos que en materia de gestión se desarrollan en otras instituciones de Gobierno.

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

### d) Calidad

#### i) Consolidación metodológica

El diseño metodológico responde a requisitos definidos y que se vinculan con el diseño del instrumento. Primero, la formulación y evaluación de cumplimiento han probado que el instrumento es simple y comprensible. Segundo el Programa Marco y la tipificación de etapas de desarrollo de los sistemas han permitido (i) una comparación objetiva entre Servicios, y por tanto una justa retribución respecto de los logros obtenidos y, (ii) pertinencia y exigibilidad creciente en

<sup>55</sup> Incluye 87 servicios públicos no desconcentrados. Los servicios no desconcentrados no consideran Gobernaciones, Intendencias, Gobiernos Regionales y SERVIU Regionales.

los compromisos y desarrollo de los sistemas. Finalmente las flexibilidades definidas han permitido una implementación adecuada en el conjunto de los Servicios.

La consolidación del Programa Marco como principal elemento metodológico ha generado la incorporación voluntaria de instituciones a este mecanismo de incentivo. Además, ha permitido seguir incorporando nuevas etapas, actualizándolo a nuevas necesidades de gestión.

En efecto, la formulación de los PMG correspondiente al año 2003 elimina el sistema de desconcentración e incluye nuevas etapas para cuatro de los sistemas existentes, las que se agregan a las etapas ya definidas para ellos.

Por su parte, el desarrollo del sistema de desconcentración alcanzó la etapa cuatro a fines de 2002. Definiciones adicionales en esta área están siendo estudiadas para una probable incorporación en un nuevo sistema a futuro.

Las modificaciones que se introducen corresponden a los sistemas Oficinas de Atención de Usuarios (OIRs), Simplificación de Trámites, Planificación y Control de Gestión y Sistema de Compras y Contrataciones.

En el primer caso se agregan dos nuevas etapas a continuación de la cuarta etapa ya existente. Los objetivos centrales son mejorar el estándar de las OIRs, impulsando además un desarrollo institucional más integral y homogéneo de ellas.

En el segundo caso, el sistema de Simplificación de Trámites agrega la tipificación correspondiente a la simplificación de trámites inter-Servicios, con dos etapas superiores en el desarrollo del sistema.

El sistema de Planificación y Control de Gestión agrega dos nuevas etapas a las ya existentes. Estas tienen por objeto reforzar el cumplimiento de metas a través de los indicadores de desempeño que forman parte del sistema. El cumplimiento de estas metas, las que deben vincularse directamente con los objetivos y productos estratégicos derivados de las misiones institucionales, permitirá disponer de mejor información para la toma de decisiones y cuenta pública de resultados.

El sistema de Compra y Contrataciones también experimenta importantes cambios derivados de la nueva etapa que inicia, los que se vinculan principalmente con el nuevo marco legal en que operará a partir de los próximos meses. Consecuentemente, las dos nuevas etapas incorporan requisitos adicionales de funcionamiento en aspectos de adaptación de normas y procedimientos operativos del proceso de compras, para su incorporación a la Plataforma de Compras del Estado.

#### *ii) Generación de competencias*

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

#### **e) Retroalimentación en la toma de decisiones**

##### *i) Calidad de la información de cumplimiento de los PMG*

A inicios del año 2002 se completó el primer ciclo de los PMG en su actual diseño. Desde esta primera aplicación el programa ha contado con una definición de requisitos técnicos y medios de verificación para cada etapa u objetivo de gestión del Programa Marco. Estos elementos han facilitado el seguimiento durante la implementación al interior de las instituciones y ha permitido un proceso de evaluación de cumplimiento riguroso y oportuno, incluyendo los procesos de

certificación técnica y auditoria. De este modo la información de cumplimiento de los compromisos u objetivos de gestión tienen el nivel de calidad necesario para su utilización en otras decisiones en el ámbito de la gestión.

*ii) Integración al ciclo presupuestario*

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

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

*iii) Integración a la toma de decisiones en materia de gestión*

Los PMG, a través del concepto de Programa Marco y de los actores institucionales Comité Interministerial y Red de expertos, han probado ser un instrumento capaz de integrar prioridades de Gobierno y retroalimentar, a través de los resultados y experiencias adquiridas, decisiones en materias de gestión. Prueba de esto es la incorporación del sistema de Genero en el año 2002, y nuevas etapas de desarrollo para algunos sistema en el Programa Marco 2003 como se describe en punto E.d).

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

### **3. Aspectos pendientes**

**a) Vincular el cumplimiento de objetivos de gestión con otros sistemas de incentivo institucional**

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

Se ha definido que un requisito necesario para lo anterior es que las instituciones cumplan con el desarrollo de sus sistemas en lo que corresponde a la etapa 4 del PMG 2001, primer año de aplicación del modelo actual de PMG. Así, la evaluación del PMG del año 2002 permitirá identificar a aquellos Servicios que se encuentren en tal situación.

**b) Avanzar en la socialización e internalización al interior de los servicios.**

Se deberá continuar revisando aspectos de implementación al interior de las instituciones, tales como la participación, difusión y comprensión del programa por parte de los funcionarios y niveles de dirección, con el objeto de introducir las acciones que sean necesarias para avanzar en este aspecto.

## **F. Balance de Gestión Integral (BGI)**

### **1. Puesta en marcha y desarrollo de los BGI**

**a) Objetivos y requisitos**

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

**b) Focos y elementos metodológicos**

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

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

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

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

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

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

### c) Marco Institucional: actores involucrados y funciones

#### i) Marco Institucional

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

#### ii) Actores y funciones

a. Servicios Públicos: Los Balances son elaborados por los propios Servicios Públicos en el marco de las instrucciones que para estos efectos elabora el Ministerio de Hacienda.

b. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Las instrucciones para la elaboración de los BGI son enviadas conjuntamente por los Ministerio de Hacienda y La Secretaría General de la Presidencia. Asimismo éste último realiza la revisión de la información proporcionada por los Servicios en las materias de su competencia

c. Ministerio de Hacienda. La Dirección de Presupuestos de este ministerio es responsable de las definiciones técnicas y operativas en relación a la elaboración de los BGI, así como de su envío al Congreso Nacional. Entre éstas se encuentran la elaboración del formato estándar, instructivo y guía metodológica, apoyo técnico, revisión y recepción final de los BGI.

d. Congreso Nacional: Recepciona los BGI de todos las Servicios para uso en sus fines institucionales.

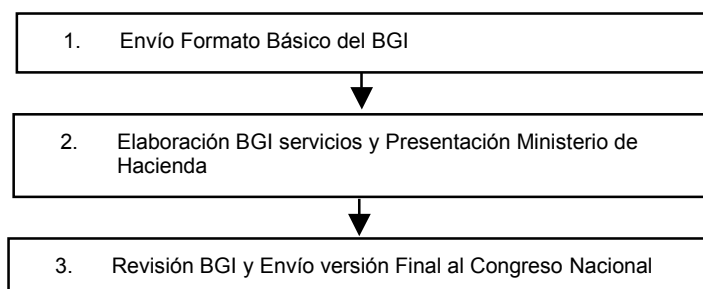
### d) Integración al ciclo presupuestario

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

### e) Diseño operativo

El diseño operativo de los BGI comprende tres etapas, las que se presentan en Recuadro 18 y se describen a continuación.

**Recuadro 18**  
**DISEÑO OPERATIVO. BALANCE DE GESTIÓN INTEGRAL (BGI)**



Fuente: DIPRES

a. Envío de formato básico. Formato básico del BGI se envía a todos los Servicios acompañado de instrucciones y guía metodológica para su elaboración. Junto a lo anterior, se

facilita la información a través del sitio web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y con este mismo fin, si es necesario, se realizan reuniones técnicas con los Servicios.

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

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

## **2. Balance de la experiencia. Principales avances**

### **a) Sistemática de la experiencia**

Los BGI se elaboran desde el año 1998. Producto de la experiencia de los primeros años, en el año 2000 fue necesario introducir importantes modificaciones en aspectos técnicos y de procedimientos de trabajo. La sistematicidad de estos reportes ha permitido un mejoramiento continuo, y sobre esta base es posible continuar perfeccionándolos a futuro de modo que cumplan de mejor forma su objetivo.

### **b) Efectividad**

Todas las instituciones han cumplido con la obligación de presentar sus BGI y estos han sido enviados al Congreso en las fechas establecidas.

Además, en los últimos años se ha fomentado el que los BGI constituyan el único reporte de Cuenta Pública que elaboren las instituciones, con el objeto de concentrar los esfuerzos de los equipos técnicos y de las autoridades en mejorar su calidad.

### **c) Desarrollo institucional**

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

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

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

### **d) Calidad**

#### *i) Consolidación metodológica*

En la elaboración de los BGI correspondiente al año 2000 se introdujeron importantes modificaciones orientadas a perfeccionar el diseño y contenidos del instrumento, de modo de garantizar una mejor información de los resultados globales de gestión de las instituciones. Con posterioridades y derivado de la experiencia con el uso de la información contenida en ellos, se han



introducido otros cambios menores con este mismo fin, en particular, buscando mayor pertinencia y facilidad de lectura de los reportes para su uso.

*ii) Generación de competencias*

Como ya se señalara, los elementos conceptuales establecidos para la elaboración de los BGI en general provienen de otros instrumentos y procedimientos de trabajo en aplicación en los Servicios, tales como el Sistema de Control de Gestión y de administración financiero-contable. Por lo tanto, la generación de competencias en ellos refuerza sinérgicamente la generación de competencias en la elaboración de los BGI. En particular, la generación de competencias en los instrumentos de control de gestión ha sido señalada en este documento.

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

**e) Cuenta Pública y retroalimentación en la toma de decisiones**

*i) Cuenta Pública*

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

*ii) Calidad y retroalimentación en la toma de decisiones*

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

Lo anterior ha permitido la utilización de la información de los BGI en el proceso de Evaluación Interna que realiza la Dirección de Presupuestos (ver Recuadro 5). Además, los reportes están siendo utilizados como información general y base en las evaluaciones de programas e institucionales que realiza el Ministerio de Hacienda.

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

### **3. Aspectos pendientes y soluciones**

**a) Continuar mejorando la calidad de los reportes**

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

**b) Fortalecer el objetivo de Cuenta Pública**

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

## G. Bibliografía

- Allen, R. y Tommasi, D (2001). *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) 2001.
- Banco Mundial (1998). “Manual para la Gestión del Gasto Público”. Washington DC.
- Blondal, Jon (2001). *Budgeting in Sweden*. OECD Journal on Budgeting. Volumen 1 N°1, Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Croszyk, Walter (2002). *Outcomes-Focused Management in the United States*. OECD Journal on Budgeting. Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2002a). “Guía Metodológica para la formulación de Indicadores”. ([www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)).
- Dirección de Presupuestos. Ministerio de Hacienda (2002b). “Presentación General del Programa de Evaluación de Proyectos Gubernamentales 2002”.
- Ellis, K y Mitchell, S (2002). *Outcomes-Focused Management in the United Kingdom*. OECD Journal on Budgeting. Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Guzmán, Marcela (2001). “Chile: Evaluación de Programas e Indicadores de Desempeño”. Serie Seminarios y Conferencias. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.
- Kibblewhite, A y Ussher, Chris (2002) *Outcomes-Focused Management in New Zealand*. OECD Journal on Budgeting. Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Kromann J, Groszyk W y Buhler B (2002). *Outcomes-Focused Management and Budgeting*. OECD Journal on Budgeting. Volúmen 1 No.4. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD).
- Marcel, Mario. (2000). “Indicadores de Desempeño como Instrumento de Modernización en el Estado de Chile”. *Perspectivas 1999*.
- Mayne, J. y Zapico-Goñi, E. (2000). “Seguimiento de los Resultados de la Gestión en el Sector Público. Perspectivas desde la Experiencia Internacional”. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda. Madrid, España.
- Mokate, Karen, M. (1999). “Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?”. INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Oficina de Evaluación (EVO) (1997). “Evaluación un herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2002a). *Best Practices for Budget Transparency*. OECD Journal on Budgeting. Volumen 1 N° 3.
- \_\_\_\_ (2002b) *Budget Reform in OECD Member Countries. Common Trends*. Meeting of Budget Directors from the G-7 Countries. Berlin-Germany 5-6 September 2002.
- \_\_\_\_ (2002c) *A Longer-Term Orientation to the Budget Process*. 26 th Session of the Public Management Committee, Paris 30-31 Octubre 2002.
- Schick Allen (2001). *The Changing Role of the Central Budget Office*. OECD Journal on Budgeting. Volumen 1 N°1 (OECD).
- \_\_\_\_ (2002a). *Can National Legislature Regain an Effective Voice in Budgetary Policy*. OECD Journal on Budgeting. Volumen 1 N°3. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)
- \_\_\_\_ (2002b). *Synthesis Report; Agencies in Search of Principles Distributed Public Governance*. Agencies, Authorities and Other Government Bodies. OECD.
- World Bank. “Public Sector Performance – The Critical Role of Evaluation”. Operations Evaluation Department. The World Bank.

## V. O processo institucional de avaliação do plano plurianual 2000-2003

---

*Marta Ghirlanda*<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo tem como objetivo apresentar pesquisa relativa à análise do processo institucional de avaliação dos programas executados no primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003, realizada com os dirigentes públicos responsáveis pela concepção e implementação do processo, no âmbito do Poder Executivo Federal brasileiro. São analisados os seguintes aspectos: definição institucional de avaliação, demanda pelas avaliações, identificação de quem realiza as avaliações, fonte de financiamento para a realização das avaliações e difusão dos resultados da avaliação. Os resultados ressaltam as ações empreendidas pelo governo brasileiro para a estruturação de um processo institucional de avaliação, inédito pela sua abrangência e homogeneidade. Destaca-se como principal contribuição deste estudo o início de pesquisas empíricas sobre o processo institucional de avaliação no Brasil, que poderá fomentar debates e novos estudos quanto à atual realidade brasileira.

---

<sup>1</sup> Analista de Planejamento e Orçamento, Secretaria de Fazenda e Planejamento do Governo do Distrito Federal, Brasília, Brasil.

## A. Introdução

No contexto organizacional de gerenciamento por resultados e no discurso ideológico do *New Public Management*, a avaliação de ações governamentais tornou-se uma prática conhecida e rotineira (Albaek, 1998). O esforço para quantificar e qualificar os resultados das intervenções estatais vem promovendo a expansão de conceitos, a construção de métodos e a disseminação da importância da avaliação. Nas últimas décadas, em razão da necessidade de aumento da eficiência no setor público, da ineficácia das formas tradicionais de prestar contas dos resultados das ações públicas e do declínio da confiança da sociedade nos governos, a função avaliação passou a ser fortalecida em diversos países, compondo programas oficiais de governos e integrando a vida institucional do Estado. O grande mérito da avaliação é ser um importante instrumento de *feedback* para os governantes, uma vez que detecta erros, indica como corrigi-los e contribui para a melhoria da eficiência e eficácia das ações governamentais. Como parte integrante do aprendizado dos governos, a avaliação deve ser um processo interativo entre os beneficiários dos programas e demais atores envolvidos em sua execução.

No Brasil, até o final da década de 90, havia um certo pessimismo com relação à realização e à utilização das avaliações de programas governamentais. A ausência de continuidade e receptividade das avaliações, por parte dos dirigentes públicos, apresentava-se como obstáculo à implementação de um processo de avaliação fidedigno e útil à gestão governamental. Aliada a essa questão o alto grau de afastamento do processo decisório impunha o risco de transformar a avaliação em apenas mais um rito ou uma restrição burocrática. As tentativas de sistematização da avaliação até 1999, restringiram-se à análise da execução física e financeira dos programas de governo executados em cada exercício. Algumas outras iniciativas de avaliação, dispersas e desarticuladas, também aconteceram, seja por tentativas isoladas de algumas instituições ou por exigências contratuais de financiamentos internacionais. Entretanto, acontecimentos recentes revelaram a mudança desse cenário. O processo estruturado para as avaliações dos programas executados no primeiro ano do Plano Plurianual 2000-2003 sugere que a avaliação das ações governamentais começa a ser inserida na agenda pública brasileira. Dentre os 388 programas que compõem o Plano Plurianual 2000-2003, 347 foram avaliados (quase 90%) em um processo que mobilizou gerentes de programas, técnicos das unidades setoriais de planejamento de todos os ministérios, monitores do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pesquisadores do IPEA. Trata-se de atividade inédita, “*na medida em que avalia, de forma integral e homogênea, todo o conjunto de atividades em curso no Governo Federal*” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001, p. 9).

O objetivo deste artigo é apresentar pesquisa, realizada em 2001, relativa à análise do processo institucional de avaliação governamental, no âmbito do Poder Executivo Federal Brasileiro, sob a perspectiva dos dirigentes públicos responsáveis pela concepção e implementação do processo de avaliação do primeiro ano de execução do Plano Plurianual 2000-2003. O processo institucional foi abordado a partir de cinco pontos que compõem os objetivos de interesse deste trabalho: definição institucional de avaliação; demanda pela avaliação; quem realiza as avaliações; financiamento para a realização das avaliações; difusão dos resultados da avaliação. Optou-se por uma pesquisa qualitativa em decorrência da natureza, complexidade e questões propostas. Foram entrevistados dirigentes públicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e do IPEA, selecionados a partir da análise das atribuições de seus cargos. Para análise das entrevistas, os conteúdos foram agrupados por temas, de acordo com seus aspectos comuns. As informações foram tratadas de forma a apresentar a síntese do conteúdo das entrevistas, os fundamentos presentes na legislação e documentos oficiais do Governo e os elementos identificados na literatura.

## B. A institucionalização da avaliação

Na administração pública, os ambientes técnico e institucional fazem com que teoria e prática não se relacionem de uma maneira “pura”. Fatores institucionais não propiciam a prática como aplicação de teoria prévia nem as teorias são geradas a partir de práticas. Na realidade, teoria e prática são práticas (Rodrigues, 1992). A avaliação, na prática, apresenta não somente a intensidade do alcance de objetivos e metas – elementos de um ambiente técnico - estabelecidos pelas organizações públicas, mas, fundamentalmente, processos carregados de valor. Os avaliadores constantemente expõem suas escolhas acerca de detalhes técnicos e administrativos da avaliação, as formas como as metas são concebidas, implementadas e aferidas. Todo esse processo é cercado por valores e, segundo Dahler-Larsen (2000), “*a política é exercida até quando a avaliação parece ser pura administração*”. De acordo com Weiss (1998), a característica política da avaliação decorre do fato de a avaliação lidar com programas reais, que são criados e mantidos por forças políticas e também do fato de as pessoas nos altos escalões do governo – que decidem sobre o futuro dos programas públicos – estarem imersas na política.

Os valores conectados às noções contemporâneas da avaliação traduzem-se na expectativa de que as organizações públicas sejam mais responsáveis com as necessidades e interesses dos cidadãos, ou seja, os usuários de seus serviços (Dahler-Larsen 2000). A preocupação dos cidadãos, crescente em muitos países, em conhecer e analisar a aplicação dos recursos públicos, vem fomentando o debate acerca da legitimidade das ações implementadas pelo setor público e demandando maior transparência e responsabilização – *accountability* - por parte de seus agentes. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), problemas relacionados à legitimidade do setor público e à necessidade de fortalecer a responsabilidade do governo “*clamam por novos e mais sofisticados mecanismos de controle como, por exemplo, a avaliação*”.

Fatores institucionais exercem grande influência na seleção dos instrumentos de política, na forma de sua utilização e em seu desempenho. A escolha de um instrumento de política e a avaliação de sua efetividade não deve basear-se exclusivamente em considerações técnicas. A escolha de tais instrumentos deve encontrar seu fundamento, também, em preferências ideológicas e em uma tradição filosófica (Subirats, 1995). A esse respeito Monnier (*apud* Amparán, 1995) ressalta que a importância dos diferentes enfoques da avaliação não se restringe a seus aspectos metodológicos, mas, fundamentalmente, na credibilidade da avaliação frente aos atores sociais envolvidos. Essa credibilidade não depende tanto do rigor técnico dos instrumentos utilizados mas, sim, da legitimidade que os objetivos e procedimentos da avaliação tenham frente a seus destinatários.

Nas organizações públicas, os administradores tendem a ter interesses na continuação da organização e de suas atividades. O conservadorismo induz uma organização a não terminar as atividades quando as metas estabelecidas são alcançadas. Ao contrário, novas metas são escolhidas para legalizar a continuação da existência da organização. Em termos de programas públicos, esse princípio pode induzir os dirigentes a alterar as metas dos programas em vez de terminá-los (Dahler-Larsen, 2000). O conservadorismo no setor público é um mero aspecto do fenômeno mais geral em instituições e organizações: a tendência à sobrevivência. Bouckaert (1998) esclarece que as administrações públicas não mudam por si mesmas, elas necessitam de pressão para que se produza a mudança. Os processos de modernização consistem em organizar e institucionalizar essas pressões que podem ser internas – administrativas - ou externas – políticas ou sociais.

A institucionalização da avaliação governamental, então, materializa-se na sua incorporação à cultura das organizações públicas – de acordo com o contexto político, econômico e social de seus ambientes externos - em sua utilização como instrumento de tomada de decisão e na internalização de valores que propiciem práticas tais como controle social e *accountability*.

Relevantes experiências internacionais são apresentadas em um estudo comparativo para verificar a institucionalização da função avaliação em oito países ocidentais – desenvolvidos e democráticos – realizado pelo Instituto Internacional de Ciências Administrativas de Bruxelas e coordenado por Rist (1999). Os componentes do grupo de pesquisa são membros de governos (Noruega e Estados Unidos) e da academia (Reino Unido, Canadá, Dinamarca, República Federal da Alemanha, Suíça e Países Baixos). O estudo é bastante amplo e aborda aspectos diversos da avaliação, partindo da própria definição da função avaliação, explorando as condições estruturais de cada país para o desenvolvimento da avaliação, esclarecendo o papel da avaliação nas decisões governamentais, as metodologias utilizadas e descrevendo o processo institucional em cada um desses países.

Os resultados da pesquisa apresentam os diferentes estágios de desenvolvimento dos oito países quanto à função avaliação no nível federal de governo, classificando-os em duas amplas categorias: países que desenvolveram capacidades de avaliação durante a "primeira onda" (décadas de 60 e 70) e países que adquiriram tais habilidades mais tarde, durante a "segunda onda" de desenvolvimento da avaliação (década de 80).

O primeiro grupo de países, denominado de “primeira onda” – Canadá, República Federal da Alemanha, Reino Unido e Estados Unidos - distingue-se da maior parte dos outros países que iniciaram a avaliação a partir da década de oitenta, em função das condições de suas economias nacionais e, conseqüentemente, da situação fiscal dos respectivos governos. Durante a década de 60, a próspera situação econômica permitia a esses governos investimentos em dispendiosos programas de intervenção social, principalmente nas áreas de educação e saúde. Nesse contexto, surgiram os sistemas formais de planejamento que estavam limitados a um planejamento econômico de médio prazo ou integravam o orçamento com a programação. A avaliação era utilizada pelos administradores, principalmente, para conservação de programas existentes ou para a implementação de outros novos. Somente em raras ocasiões, foram necessárias avaliações para proteger estes programas dos oponentes políticos, comprovando sua efetividade (Derlien, 1998).

No segundo grupo de países - Dinamarca, Países Baixos, Noruega e Suíça – a situação econômica não favorável existente ao final da década de 70, promoveu a necessidade de gerenciar a escassez e desenvolver técnicas para gestão de cortes orçamentários. A situação econômica fiscal crítica implicou em uma nova visão da avaliação sobre o processo orçamentário: iniciativas de gestão financeira e esforços para utilização de avaliações anteriores, racionalizando a distribuição de recursos orçamentários. A partir de então, a avaliação passou a ser utilizada não somente pelos administradores dos programas mas, principalmente, pelos ministros da Fazenda e agências responsáveis pelas auditorias governamentais. Por conseguinte, a função da avaliação sofre uma significativa mudança: a ênfase na redução dos programas ineficientes e conseqüente otimização dos orçamentos nacionais (Derlien, 1998).

Os elementos evidenciados na experiência internacional relatada por Rist serviram como ponto balizador para esta pesquisa realizada no Brasil, de maneira a norteá-la e objetivá-la. Desta forma, foram selecionados cinco pontos do processo institucional apresentado por Rist (1999):

- a definição de avaliação;
- a demanda pelas avaliações;
- a identificação de quem realiza as avaliações;
- a verificação do financiamento para a realização das avaliações;
- a difusão dos resultados da avaliação.

É importante frisar que esta pesquisa não se constitui em uma análise comparativa com os países pesquisados por Rist. A estratégia utilizada por Rist apenas trouxe a inspiração deste estudo e estabeleceu alguns elementos para análise.

## C. A avaliação no Brasil

### 1. Antecedentes

As primeiras iniciativas referentes à avaliação no Brasil remontam aos anos 70, quando o governo brasileiro tentou montar um sistema de acompanhamento e avaliação do programa de metas e bases para ação do governo, por meio do Decreto 68.003, de 28 de julho de 1971. O primeiro relatório elaborado referia-se ao exercício de 1971, quando constatou-se um elevado grau de execução dos projetos incluídos no plano de governo (75% dos projetos). Após essa experiência, foi procedida a avaliação do I PND (1972) que também apresentou um resultado positivo e deu início ao Programa de Acompanhamento dos PND's (Holanda, 1999). Vale lembrar, que durante o regime militar, o Congresso Nacional teve seus poderes reduzidos e, em consequência, os Planos Nacionais de Desenvolvimento não eram apreciados pelos parlamentares, assim como a prestação de contas do Poder Executivo. Os orçamentos eram encaminhados ao Legislativo, entretanto, os parlamentares não tinham poder para emendá-los (Garcia, 2000).

Na década de 80, a crise de financiamento e o grau de endividamento público soterraram o planejamento e as ações públicas passaram a ser conduzidas ao sabor das conjunturas, com predominância de uma perspectiva de curto prazo. As consequências foram a ineficiência, ações desarticuladas, ausência na definição de prioridades na direção da ação governamental e ausência de avaliação, com profundas repercussões sobre a qualidade da gestão pública. Segundo Garcia (1997, p. 4), as consequências da descontinuidade das ações governamentais de avaliação foram danosas para o país e a baixa capacidade de governo hoje existente pode ser atribuída à submissão do planejamento a uma concepção economicista, ao abandono dos métodos e técnicas de programação, acompanhamento e integração de ações.

O primeiro Plano Plurianual teve sua vigência no período compreendido entre 1991 e 1995 e foi aprovado pelo Congresso Nacional praticamente sem discussão e emendas. No início de 1992 foi apresentada e aprovada uma revisão do plano, entretanto, não foi implementada em virtude do início do processo de *impeachment* que culminou com o afastamento do Presidente. O novo governo, então, encaminhou nova proposta de revisão ao Congresso Nacional. Esta proposta não foi votada, resultando na necessidade de adaptações pontuais até o final de sua vigência. Tendo em vista a ausência de sistemas de informação e de monitoramento não foram realizadas avaliações das ações implementadas nesse período (Garcia, 2000).

O segundo PPA, cuja vigência compreendia o período de 1996 a 1999, apresentou algumas inovações com relação ao gerenciamento das ações prioritárias do governo. Os 42 projetos mais relevantes foram agrupados em um programa denominado “Brasil em Ação” e gerenciados mediante um acompanhamento sistemático, com o suporte de um Sistema de Informações Gerenciais, cujas atualizações eram diárias. Essa nova concepção de gerenciamento, voltada para a obtenção de resultados, garantiu aos projetos os recursos financeiros necessários de acordo com cronogramas de desembolso compatíveis com suas fases de implementação e os desempenhos alcançados. Para cada projeto foi designado, pelo ministro responsável pelo setor envolvido, um gerente responsável pelo andamento, pelos resultados e pelas informações acerca de todas as suas ações. Os problemas ou contratempos enfrentados eram imediatamente comunicados ao ministro. A idéia dessa nova forma de gerenciamento consistiu em imprimir um dinamismo característico ao setor empresarial (Garcia, 2000).

A lei que aprovou o PPA 1996-1999 estabeleceu a exigência de envio ao Congresso, anualmente, de um relatório de acompanhamento do plano (art. 2º da Lei 9.276/96). Os relatórios, então encaminhados, apresentavam uma análise da execução física e financeira dos programas executados em cada exercício, constituindo-se em um documento muito mais descritivo do que analítico (Holanda, 1999).

Em termos práticos, as experiências dos dois planos revelaram que o modelo de planejamento esboçado pela Constituição de 1988 era inadequado, uma vez que os planos apresentavam simples intenções do governo e os orçamentos não conseguiam traduzir em projetos e atividades a vontade política expressa no Plano Plurianual. Havia uma grande dificuldade no acompanhamento e avaliação das ações de Governo, tendo em vista a escassez de indicadores capazes de demonstrar a realidade a ser alterada. Tais fatos motivaram o governo a promover mudanças na estrutura, metodologia de elaboração, classificação funcional-programática, gerenciamento e avaliação de planos e orçamentos governamentais (Galvão e Ghirlanda, 2000).

A publicação do Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, é um marco na modernização do processo de planejamento governamental no Brasil. Mudanças substanciais foram propostas, afetando a concepção e a execução dos instrumentos de planejamento e de orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentre as determinações emanadas do Decreto, destaca-se o gerenciamento dos programas que passa a ser realizado por uma única unidade, mesmo quando executado com outros órgãos, com a designação de um gerente de programa pelo Ministro de Estado ao qual o programa estiver vinculado. O Decreto propõe avaliações dos programas, com base nos objetivos e metas fixados, com a finalidade de aferir seus resultados e subsidiar a alocação dos recursos públicos, de forma a evitar dispersão e desperdício dos recursos públicos (Brasil, 1998). Apenas duas semanas após a publicação do Decreto 2.829/98, o Ministério do Planejamento e Orçamento editou a Portaria 117/98, posteriormente revogada pela Portaria 42/99, que altera a antiga classificação funcional estabelecida no Anexo 5 da Lei 4.320/64. Essa nova classificação altera, não apenas nominalmente mas, sim, efetivamente a estrutura e a concepção dos planos e dos orçamentos. O elemento programa torna-se a ligação entre o plano e os orçamentos, transformando as intenções que deram sustentação à plataforma de campanha do Governo eleito em ações. Desta forma, os programas se apresentam não mais com uma linguagem orçamentária, mas com uma linguagem clara e apropriada que conecta o discurso político ao documento técnico de planejamento e de orçamento, possibilitando fácil interpretação e tornando transparentes e quantificados os produtos a serem gerados para a solução dos problemas identificados no plano.

Uma vez instituído o novo arcabouço legal - que propiciou a elaboração de um plano com os elementos mínimos imprescindíveis à avaliação - e executadas as ações programadas para o exercício de 2000, iniciou-se o processo de avaliação de cada um dos programas e do Plano Plurianual com um todo. Este processo de avaliação foi estruturado e conduzido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O tópico a seguir apresenta os principais resultados decorrentes de pesquisa realizada com os dirigentes responsáveis pela concepção e implementação desse novo modelo.

## **2. Resultados da pesquisa**

### **a) Definição institucional de avaliação**

Em primeiro lugar, de modo a compreender o processo de avaliação do primeiro ano do PPA, buscou-se verificar os fundamentos presentes na legislação em vigor e a percepção dos dirigentes quanto a uma definição institucional da avaliação, de forma a se estabelecer os princípios e valores que norteiam o atual processo de avaliação.



Não foi encontrada uma definição institucional formal de avaliação, seja nos documentos oficiais do Governo ou nos discursos dos dirigentes. Os entrevistados apresentaram definições contendo diferentes elementos – eficácia, efetividade, eficiência, desempenho, qualidade - mas o conteúdo “avaliação de resultados” foi o ponto de convergência, estando presente nos discursos de todos os entrevistados. A ausência de uma definição institucional pode advir da complexidade que envolve a avaliação e do fato de os dirigentes, na prática, não estarem preocupados com a definição da avaliação mas, sim, com sua implementação. Essa é uma questão também presente nos documentos oficiais do governo, conforme ressaltado por um dos entrevistados.

A Lei 10.180 que organiza os sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo, surgiu a partir da Medida Provisória 2.036, reeditada 81 vezes. Mesmo com tantas reedições – excelentes oportunidades para ajustes e alterações - a lei é muito confusa e não diferencia a natureza e finalidade das atividades de controle e avaliação. Os sistemas de Planejamento e Orçamento Federal têm, dentre as suas atribuições, “*as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas socioeconômicas*”. O sistema de Controle Interno, por sua vez, visa “*à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional*”. Não está clara a distinção entre as atribuições de cada sistema e torna-se difícil a compreensão da expressão “*avaliação da ação governamental (...) por intermédio da fiscalização contábil (...)*”. Não se consegue definir se a intenção é avaliar ou fiscalizar. Há uma grande confusão conceitual, reafirmando a posição de Rist (1999) de que frequentemente a avaliação é confundida com atividades de controle, como por exemplo, a auditoria. Um dos entrevistados ressalta a importância quanto à diferenciação desses conceitos e as providências que estão sendo tomadas para que, na prática, os temas controle e avaliação sejam tratados de maneira compatível com suas finalidades.

Constata-se no discurso dos documentos oficiais a preocupação com a utilização dos resultados da avaliação, de modo a torná-la um “instrumento de gestão”. Isso demonstra a existência de intenção quanto à utilização, por parte dos gerentes dos programas, dos resultados da avaliação como *feedback* para o sistema de planejamento, de modo a aprimorar e redirecionar as ações dos programas de Governo. A utilização da avaliação como ferramenta gerencial, proporcionando elementos concretos para aferição do desempenho dos programas públicos, foi abordada pelos entrevistados, ressaltando-se a preocupação de que a avaliação não termine simplesmente com a elaboração de um relatório.

O fato de o novo processo ter sido implementado de forma integral, abrangendo todas as áreas de atuação do governo e a quase totalidade dos programas inseridos no Plano Plurianual, pode ser interpretado como um fator restritivo à absorção da nova prática. Quando processos inovativos são implementados paulatinamente, os membros da organização têm a oportunidade de, aos poucos, internalizar os valores inerentes a tais processos e se acostumar com suas práticas. Por sua vez, os dirigentes podem, também aos poucos, adequar eventuais disfunções percebidas nesses processos. Essa apreensão foi evidenciada por um dos entrevistados: “*eu acho que a gente foi até apressado nesse procedimento, porque é normal essas coisas surgirem sob a forma de projeto-piloto, um processo de maturação um pouco maior (...)*”.

Com relação à internalização do processo de avaliação, por parte dos demais órgãos de Governo, os entrevistados foram unânimes ao afirmar que não há homogeneidade quanto a uma compreensão da atual proposta de avaliação. Segundo os entrevistados, a avaliação, tal qual se apresenta, e os respectivos valores que a envolve ainda não permearam a estrutura da burocracia brasileira. Alguns entrevistados atribuem essa não absorção ao fato de a avaliação ser recente, ser

uma novidade quanto a sua forma e intenção. Esse fato reforça a visão de Meyer e Rowan (1992) quanto à lenta difusão de inovações no início de suas implementações. A esse respeito, um entrevistado esclarece que a avaliação é um debate que começa a surgir: *“está longe ainda de ser um consenso, de estar consolidada e, mesmo os responsáveis por ela, terem plena convicção de que este é o ponto de chegada. A sensação que nós temos é que é o ponto de partida”*.

#### **b) Demanda pela avaliação**

As avaliações pressupõem uma demanda que, na realidade, constitui-se em um fator motivador para suas realizações. Essa demanda apresenta-se clara e bem definida tanto na legislação e documentos oficiais do Governo quanto nos discursos dos entrevistados. Todos os entrevistados reconhecem a demanda externa do Congresso Nacional - ressaltando-se a observação de um entrevistado quanto ao fato de o Congresso Nacional ainda não ser o principal demandante da avaliação - e algum tipo de demanda interna, seja da Presidência da República, do primeiro escalão do Governo ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Os entrevistados ressaltam que a demanda do Poder Legislativo, expressa na Constituição Federal, foi inserida na lei que dispõe sobre o Plano Plurianual, pela primeira vez desde sua criação, atribuindo ao Poder Executivo a obrigatoriedade do encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório de avaliação do Plano. Com esse procedimento, o Congresso Nacional manifesta-se no sentido de materializar os preceitos constitucionais referentes à avaliação dos planos de governo.

A demanda formulada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão teve uma resposta bastante positiva uma vez que dentre os 388 programas que compõem o Plano Plurianual 347 foram avaliados. Segundo um entrevistado, a adesão foi muito grande e dentre os programas não avaliados, 18 não tiveram execução, 3 são programas de apoio administrativo (utilizados para pagamento de pessoal, água, eletricidade etc.), 10 programas são dos poderes Judiciário e Legislativo e 10 programas tiveram execução e, por alguma razão, não foram avaliados. Dentre esse último grupo de 10 programas encontram-se aqueles criados no Congresso Nacional, decorrentes de emendas parlamentares, construídos sem os requisitos necessários à avaliação (por exemplo, objetivos e indicadores). Algumas emendas, típicas demandas municipais, foram agrupadas em um grande programa, com ações dispersas e de difícil mensuração.

Pela independência dos poderes, não cabe ao Poder Executivo avaliar os programas do Legislativo e do Judiciário. A Constituição Federal determina que o Plano Plurianual, elaborado no âmbito do Executivo, seja abrangente e englobe os três poderes do governo, entretanto, a avaliação é uma decisão de cada poder. Os entrevistados não possuem informações referentes a iniciativas de avaliação no âmbito dos programas executados pelos outros dois poderes.

Com relação ao fato de o processo de avaliação no Brasil somente iniciar-se nesse momento, um entrevistado atribui a dois fatores: o primeiro refere-se à pouca tradição democrática de nossa sociedade e a conseqüente falta de cobrança aos governantes por parte dos cidadãos; o segundo fator refere-se à baixa preocupação com o domínio de ciências e técnicas de Governo: *“Não se entende administração pública como algo que requeira conhecimentos, métodos e técnicas particulares, próprios da complexidade desta enorme tarefa de fazer governo; a condução de uma administração pública é complexa. Daí ter sido pouco entendida a avaliação como um instrumento de condução de processos complexos, como um instrumento de gestão, como um instrumento de governo”*. O entrevistado ressalta, ainda, que as condições para a realização das avaliações, hoje, não são ideais: houve muita improvisação nessa primeira tentativa e é possível e necessário que a próxima avaliação aconteça de forma diferente, melhor planejada.

Outro entrevistado explica que esse amplo processo de avaliação está começando somente agora em função da falta de referência e homogeneidade dos planos anteriores que não propiciavam

os elementos imprescindíveis à avaliação. Os antigos planos eram organizados de uma forma mais contábil, por unidades. Hoje, todas as ações de governo estão organizadas da mesma maneira, por programas, com objetivos e indicadores, criando-se, assim, a condição mínima indispensável para uma avaliação institucional.

Com relação à continuidade desse processo amplo de avaliação, um entrevistado ressalta que a simples edição de decretos e portarias não é suficiente para a perpetuação do processo. Atribui três condições necessárias à continuidade do processo. A primeira refere-se a uma transformação cultural na gestão do governo com a conscientização de que a avaliação é intrínseca à melhoria da gestão e à busca de resultados. A segunda refere-se à cobrança por parte do Congresso Nacional, ente vital da representação democrática e da articulação do Governo com a sociedade. A terceira condição é a participação da sociedade: *“A avaliação das organizações e dos programas só vai crescer no dia em que a sociedade entender que isso é vital para compreender melhor as suas relações com o Estado e com seus governantes e, aí, uma relação que não é perversa, de ver no Estado sempre um Estado tipo paternalista que tem que fazer mas não fez, mas uma relação madura, de uma sociedade que cobra dos governantes e que instigue legitimidade”*.

A questão da legitimidade também foi abordada. Ressalta-se que a avaliação está inserida no contexto conceitual e filosófico do Plano Plurianual. A orientação estratégica do Plano guarda coerência com a proposta de Governo que foi apresentada à sociedade antes da eleição: *“(…) ela tem esse comprometimento de legitimidade; posso discutir se foi debatida ou não”*. Finalizando, explica-se que a avaliação fecha um grande círculo que se apoia na democracia.

### **c) Os avaliadores**

O processo institucional foi constituído de três instâncias de avaliação. A primeira ficou sob a responsabilidade dos gerentes dos programas e foi implementada pelos próprios gerentes e suas equipes. A segunda instância, sob a responsabilidade dos secretários executivos de cada ministério, na prática, foi realizada pela Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) de cada ministério. A terceira etapa foi realizada pelos monitores da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em parceria com os pesquisadores do IPEA.

Com relação à primeira etapa, as orientações constantes no Manual de Avaliação ressaltam a necessidade da inclusão de outras percepções, além da visão do gerente do programa, sugerindo consulta à equipe do programa e aos *stakeholders*, em especial usuários/beneficiários dos serviços. Na prática, diferentes procedimentos foram adotados. Alguns gerentes promoveram um amplo processo de discussão e a importância desse processo participativo deve-se ao fato de o gerente nem sempre ser o executor direto dos programas. Em algumas situações, os executores estão em outros ministérios, às vezes no próprio ministério mas em secretarias distintas ou, então, as ações são executadas por entes não-federais, como por exemplo estados e municípios. As avaliações de aproximadamente 60 programas incluíram algum tipo de consulta aos usuários, entretanto, essas consultas não foram homogêneas e diferentes metodologias foram utilizadas, não possibilitando a visualização do conjunto. A importância dessa experiência, segundo um entrevistado, é iniciar *“a cultura de ouvir e olhar de fora para dentro”*.

Para a segunda etapa, avaliação setorial, o Manual estabelece a responsabilidade pela condução dos trabalhos à Secretaria Executiva de cada ministério, com o apoio da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Avaliação - SPOA, do gerente do Programa de Gestão de Políticas e sugere o envolvimento da alta direção do ministério. Na prática, as avaliações foram implementadas pelas SPOAs. Essas subsecretarias constituem-se em órgãos setoriais do sistema de planejamento e orçamento e são órgãos com uma tradição muito fiscal e de pouco planejamento, sobretudo, planejamento estratégico: *“é uma oportunidade de trazê-las para este debate, é*

*fundamental, inclusive, envolvê-las na gestão dos programas e na gestão estratégica dos ministérios mas eu queria dizer que aí tem um longo trabalho de capacitação, sensibilização, porque são órgãos que estão mais para um departamento de finanças do que para um departamento de planejamento estratégico*”. Outro entrevistado complementa que essas subsecretarias lidam apenas com informações relativas ao processo de execução orçamentária e financeira e, em decorrência, essa etapa da avaliação foi muito deficiente.

A terceira etapa, sob a supervisão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, foi implementada por monitores do próprio ministério e pesquisadores do IPEA. Existe um projeto, no âmbito da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, denominado “Avaliação”, que tem, dentre as suas atribuições, a promoção dessa terceira etapa da avaliação. Esse projeto é integrado por uma pequena equipe que se associa aos monitores para a realização dessas avaliações. A função dos monitores é acompanhar, orientar e, inclusive, guiar a avaliação de um conjunto de programas de determinado setor governamental (educação, saúde, meio-ambiente etc.). Durante todo o ano os monitores – aproximadamente 30 monitores - acompanham e estão em permanente contato com os gerentes dos programas pelos quais são responsáveis – entre dez e quinze programas para cada monitor. O monitor torna-se, então, grande especialista em um conjunto de programas e tem uma participação ativa no momento da avaliação.

A participação dos pesquisadores do IPEA foi viabilizada por meio de uma “força-tarefa” especificamente mobilizada para esse trabalho. Algumas atividades da terceira etapa de avaliação foram implementadas conjuntamente, SPI e IPEA, enquanto outras foram realizadas isoladamente. A análise referente aos macroobjetivos do plano foi realizada pelo IPEA, enquanto que a revisão das avaliações dos gerentes e a consolidação do relatório foram atividades comuns às duas equipes. Segundo um entrevistado, a parceria com o IPEA é totalmente deliberada, intencional e pragmaticamente planejada do ponto de vista de resultados esperados: “(...) *o que está em jogo com a parceria é a combinação de uma longa tradição de avaliação de políticas públicas, de natureza mais acadêmica, com um planejamento, hoje, muito preocupado, intensivo, em um gerenciamento de resultados, portanto, muito prático, pretensamente ancorado na prática das tomadas de decisões (...) o sistema que deve sair daí não será nunca um sistema criado teoricamente. Acho que ele é uma construção que se vai fazendo no caminho, no andar (...)*”.

Com relação aos programas e projetos financiados por instituições de fomento internacionais (Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial) os entrevistados esclarecem que existem outras exigências além daquelas estabelecidas no Manual de Avaliação. Essas exigências são contratuais, particulares a cada situação e variam de acordo com a natureza e complexidade de cada projeto ou programa. Geralmente, os contratos exigem a realização de avaliações *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* (esta última normalmente é avaliação de impacto). Essas avaliações, contratadas pela equipe gestora do projeto, geralmente são externas, realizadas por consultores independentes ou institutos de pesquisa. Entretanto, essas avaliações ainda não foram incorporadas a esse processo de avaliação. Alguns gerentes de vultuosos programas que se beneficiam de financiamentos externos, absorveram as informações oriundas das avaliações externas para a implementação das avaliações internas, integrantes do processo de avaliação. Os entrevistados esclarecem que algumas dessas avaliações externas são realizadas de forma bastante burocrática, somente para cumprir as exigências contratuais e pouco influenciam o processo de tomada de decisão. A questão da imparcialidade também é abordada: “*eu acho que existem avaliações independentes internas e dependentes externas. Existem organizações que estão fora do governo mas estão profundamente articuladas e dependentes do governo. E o fato de ser de dentro do governo não assegura que seja de má qualidade ou parcial*”. Essa verbalização está em consonância com a posição de Vedung (1997) quando afirma que o fato de o avaliador ser externo

não garante a imparcialidade da avaliação, uma vez que pode “*redigir seu relatório muito mais para agradar quem o contratou do que para refletir a verdade*”.

Independentemente de os programas se beneficiarem de financiamentos externos, todos os entrevistados afirmam que os ministérios têm total autonomia para a contratação de avaliações externas e não existem quaisquer restrições legais a esse respeito. Os entrevistados informam que, nesses casos, as restrições são, geralmente, de ordem financeira. Não existe um controle ou normatização dessas avaliações, por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse processo institucional para a avaliação dos programas do Plano Plurianual não esgota as possibilidades de avaliação do governo e os gerentes são estimulados a implementar outras avaliações entendidas como pertinentes e interessantes. Um entrevistado esclarece que as avaliações do Governo Federal sempre foram implementadas por terceiros e, em que pese tivessem aquiescência dos gestores, elas sempre foram induzidas de fora para dentro.

O fato de o governo priorizar, no processo institucional ora implementado, objeto deste estudo, as avaliações internas, certamente trará algumas vantagens em relação às avaliações externas: os gerentes estarão propensos a utilizar os resultados das avaliações como *feedback* para o redirecionamento dos programas, participarão da implementação desses resultados, terão alguma condição de contornar possíveis resistências às mudanças decorrentes dos resultados da avaliação e, principalmente, começarão a “conviver” com a prática da avaliação e, aos poucos, internalizar seus valores, fortalecendo a função avaliação no governo.

#### **d) Financiamento da avaliação**

Os recursos destinados às avaliações não são visíveis ou localizáveis no Orçamento Geral da União referente aos exercícios de 2000 e 2001. Todos os entrevistados afirmam que não existem recursos específicos destinados à avaliação e que os recursos utilizados estão diluídos no orçamento de cada ministério. Pelo fato de a avaliação ter sido realizada pelos próprios servidores, sem contratação de consultores externos, os custos foram absorvidos pelos ministérios. Os órgãos do governo arcaram, portanto, somente com as despesas de pessoal e demais despesas administrativas, sem a realização de uma contabilização específica, ficando tal despesa diluída em seus orçamentos. Esse fato vem confirmar a afirmação de Alonso (1999) quanto a não utilização, por parte do governo brasileiro, de contabilidade de custos para apurar os gastos de uma determinada atividade.

Um entrevistado reconhece a necessidade de um controle de custos em relação à cada atividade mas afirma que hoje não há essa consciência entre os gestores públicos: “*Hoje não passa pela cabeça do gestor público que recursos humanos é custo. Ele tem um programa, redução da mortalidade infantil, ele pensa o que ele gasta de vacina, de alimento, mas ele não pensa quanto custa de recursos humanos que estão à disposição dele. É um exemplo*”. Ressalta, ainda, que o entendimento, a assimilação e a utilização de uma contabilidade de custos exigem uma perspectiva de mudança de longo prazo e no momento atual, apenas estão sendo dados os primeiros passos.

Os seis entrevistados afirmaram que não há uma estimativa de custo da avaliação - em quaisquer dos três níveis de avaliação - e, também, não têm conhecimento de estudos ou pesquisas em andamento que auxiliem as instituições públicas a estabelecerem esse custo. A esse respeito os entrevistados esclarecem que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está finalizando entendimentos para a assinatura de contrato a ser firmado com o Banco Mundial cujas ações vão contemplar a integração do sistema de planejamento, gestão e avaliação, o aprimoramento do atual modelo de avaliação, capacitação de pessoal e intercâmbio de experiências. Existe a intenção de, a partir de projetos-piloto, iniciar a contabilização de custos da atividade de avaliação.

Um entrevistado sugere a criação de um fundo para o financiamento das avaliações. Ele esclarece que o fato de a avaliação ter sido realizada de uma forma muito geral, padronizada para

todos os programas, basicamente com recursos de pessoal disponíveis no orçamento, permitiu uma grande abrangência em relação aos setores nos quais o governo atua mas, por outro lado, as especificidades de cada setor não puderam ser bem exploradas: “(...) *existe um termo de compromisso entre abrangência e profundidade. Nós ganhamos em abrangência e perdemos em profundidade*”. Informou ainda, a intenção de, nas próximas avaliações, manter esse processo amplo – de baixo custo para o governo – e agregar novas experiências em um conjunto de programas específico, com avaliações mais profundas e técnicas apropriadas a setores particulares.

#### **e) Difusão dos resultados da avaliação**

A divulgação do produto final das avaliações, o Relatório Anual de Avaliação – Exercício 2000, foi direcionada a dois segmentos de público: interno e externo. O segmento interno constituiu-se da Presidência da República e dos Ministérios. O segmento externo foi constituído pelo Congresso Nacional e os resultados, também, foram disponibilizados para o público em geral pela internet.

Os ministérios receberam apenas a comunicação formal quanto à disponibilização do relatório final no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Houve a intenção em se promover um debate com todos os órgãos do governo antes do encaminhamento dos resultados ao Congresso Nacional, mas os prazos não foram suficientes para a realização de uma ampla discussão. Segundo Ala-Harja e Helgason (2000), é necessária a formação de grupos de discussão ou a promoção de seminários e oficinas para o estabelecimento de um diálogo quanto aos resultados da avaliação. Outro entrevistado também ressalta a importância dessa discussão interna: “*Mais do que a divulgação, é imprescindível a discussão. Divulgar, discutir e agir sobre os resultados da avaliação em cada caso. Seqüências absolutamente integrantes do processo de avaliação. Você não avalia para produzir relatórios. Você avalia para poder corrigir*”. Essa preocupação com relação à conexão entre os resultados da avaliação e a ação é corroborada na literatura por Faria (in Rico, 1996, p. 7): “*No Brasil, os problemas detectados na avaliação não são analisados de modo que contribuam para o aprimoramento do programa*”.

Um entrevistado reconhece a necessidade de uma discussão com especialistas de institutos de pesquisa e da academia, não somente com relação aos resultados da avaliação mas, sobretudo, quanto ao processo. Outro entrevistado argumenta que o governo não foi “agressivo” com relação à divulgação das avaliações mas que o Legislativo pode desempenhar esse papel de divulgador na medida em que os parlamentares despertarem a atenção da sociedade para algum aspecto específico da avaliação. Também reconheceu-se que não houve uma boa articulação entre o Executivo e o Congresso, no sentido da promoção de uma discussão sobre os resultados da avaliação: “*Nós deveríamos ter combinado com as comissões debates seletivos, comissão por comissão, as comissões permanentes ou, mesmo, a comissão mista de orçamento, plano e debate sobre o relatório*”.

O relatório encaminhado ao Congresso não esgota as informações produzidas pela avaliação: “ (...) *não mandamos tudo ao Congresso, porque entendíamos que algumas coisas deveriam ser melhor trabalhadas com os ministérios setoriais. Quando eu digo isso, eu lembro que todo o material foi para o Congresso com uma única exceção que foi a matriz de impacto*”. O entrevistado justifica o não encaminhamento da matriz de impacto, que correlacionava os resultados dos programas aos objetivos estratégicos de cada ministério, apontando as dificuldades que alguns ministérios enfrentaram – principalmente com relação à capacitação de pessoal – e ao resultado não satisfatório dessa etapa de avaliação. Vale ressaltar que uma primeira proposta para o processo de avaliação, expressa no Manual de Elaboração e Gestão de 1999, contemplava apenas duas etapas: a avaliação do gerente e a avaliação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entretanto, para que cada Ministro tivesse uma visão geral de seus setores, criou-se essa etapa intermediária, avaliação setorial, que, na prática, não correspondeu às expectativas. Os

entrevistados reconhecem as deficiências das avaliações de alguns ministérios e a necessidade de se repensar essa fase do processo para as avaliações futuras.

Com relação à divulgação dos resultados da avaliação para os demais segmentos sociais, a iniciativa do governo foi no sentido de disponibilizar o relatório no *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, na íntegra, tal qual encaminhado ao Congresso Nacional. Dois entrevistados ressaltam que esse meio de divulgação não atinge a sociedade como um todo uma vez que somente uma pequena parcela da população – com maior renda e melhor nível educacional – tem acesso à internet.

A legislação e os documentos oficiais do governo apresentam a intenção de transparência quanto aos resultados das ações governamentais. Entende-se que a disponibilização do relatório na internet não denota a transparência pretendida uma vez que a linguagem do relatório é técnica – característica e apropriada a esse tipo de documento – e não está “decodificada” para que a sociedade possa compreender o conteúdo da mensagem. Um entrevistado entende que seria necessária a divulgação de alguma forma impressa, didática e clara, similar a uma cartilha. Outro entrevistado explica que o governo estruturou um *site*, denominado “abrazil” ([www.abrazil.gov.br](http://www.abrazil.gov.br)), que apresenta os resultados das ações do governo, com uma linguagem um pouco mais popular “*para pessoas que não sabem o que é empenhado, realizado*”. Esse *site* disponibiliza informações sobre as ações do Avança Brasil, com “histórias de sucesso”, dividido em seções com títulos e conteúdos de fácil compreensão (Vida na cidade, Vida no campo, Lazer e cultura, Um futuro melhor, Vida saudável, Eu trabalhador, Produzindo o Brasil e Construindo o Brasil). Conforme descrito no próprio *site*, sua finalidade é apresentar “histórias de sucesso” portanto, difunde apenas as imagens positivas e não as imagens reais referentes à situação em que se encontra cada um dos programas.

Um entrevistado esclarece que elaborar um relatório e publicá-lo é um simples ato burocrático que não atinge os diferentes segmentos sociais. No seu entendimento, as audiências públicas são atos democráticos mas que, também, não têm alcance social: “*Quem tem dinheiro para vir à Câmara dos Deputados para uma audiência pública? Vou para uma capital e faço uma audiência pública... Quem tem acesso a essa audiência pública? As audiências não são tão públicas assim mas, de qualquer maneira, não deixa de ser um ato democrático de exposição, de discussão*”. Ele entende que a divulgação é um ato de compromisso com a sociedade e propõe debates por segmentos de usuários interessados: “*Por exemplo na área do PRONAF [Programa Nacional de Agricultura Familiar], para citar um, faria isso com os agricultores, com os conselhos. Existem 1056 conselhos de desenvolvimento rural do PRONAF. É com eles que eu acho que se deve discutir. Mas é o gerente que vai discutir. É o governo que vai lá, apresentar isso. E faz disso um processo de tomada de decisão. É aí onde eu acho que se altera o curso da divulgação. Claro, eu posso falar de outros programas nesses conselhos, se houver necessidade ou se houver demanda mas eu acho que tem que ser uma coisa mais dirigida, mais orientada para o público interessado. Senão você não é escutado, porque quem escuta não está querendo saber, porque não lhe interessa, não lhe toca nos seus problemas mais imediatos*”.

É de fundamental importância a divulgação dos resultados das ações públicas em uma linguagem acessível à sociedade, por meio de um canal adequado e, sobretudo, para segmentos específicos. De acordo com Arretche (*in Rico*, 1996) a divulgação das avaliações é fundamental para que a sociedade disponha de elementos que capacite os cidadãos a exercerem o princípio democrático de controlar a eficiência e a eficácia das ações públicas, de maneira a correlacionar os gastos públicos efetuados aos resultados obtidos na implementação das políticas.

## D. Conclusões

Alguns resultados deste estudo podem constituir-se em pontos de reflexão para os dirigentes públicos. O primeiro refere-se à necessidade de melhor conceituação - nos documentos oficiais do governo – dos elementos que envolvem a avaliação e o seu potencial democrático. A partir dessa providência, naturalmente, surgirá uma definição institucional formal de avaliação que congregue os valores inseridos nesse processo. Outro ponto de reflexão refere-se à sensibilização do primeiro escalão do governo quanto ao potencial da avaliação como instrumento gerencial e a importância da utilização de seus resultados. Isso implicará em melhor organização das atividades de avaliação, maior envolvimento dos dirigentes no processo e poderá gerar uma demanda interna mais específica. Outra questão importante é o investimento na capacitação dos avaliadores visando a superação de algumas deficiências técnicas relatadas pelos entrevistados. Outro ponto de atenção é a necessidade da promoção de estudos que auxiliem os gestores a estabelecer os custos da avaliação e a alocação de recursos específicos para a avaliação no Orçamento Geral da União, preferencialmente nos orçamentos de cada programa. Outra questão, fundamental, é a “decodificação” das informações oriundas da avaliação para a sociedade e a promoção de debates setoriais, em consonância com as sugestões apresentadas pelos entrevistados.

Em que pese as deficiências observadas é visível o esforço empreendido pelo governo para a divulgação dos resultados das ações governamentais. Os valores emanados por meio do discurso oficial, seja dos documentos de governo ou dos dirigentes públicos, tendem a se converter em uma perspectiva válida e legítima. Esse discurso, certamente, não transformará automaticamente a realidade institucional e, tampouco, seus valores serão incorporados sem resistência pela burocracia. O êxito na absorção da proposta do novo processo institucional de avaliação dependerá, fundamentalmente, da vontade política, da capacidade gerencial de coordenar esforços, da democratização do processo e da descoberta de potencial para a internalização de novos valores.

Tendo em vista os resultados deste trabalho uma proposta de agenda para a pesquisa da avaliação no Brasil incluiria os seguintes aspectos: identificar como o processo de avaliação é percebido pelos avaliadores do governo e se esta percepção é convergente com o discurso dos dirigentes e dos documentos oficiais do governo; investigar a influência dos resultados dessa avaliação no processo de tomada de decisão e na alocação dos recursos orçamentários para os próximos anos; pesquisar a utilização dos resultados da avaliação, por parte do Congresso Nacional

## E. Bibliografia referenciada

- Ala-Harja, Marjukka & Helgason, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 51, nº 4, p. 5 - 60, out-dez 2000.
- Albaek, E. Knowledge, interests and the many meanings of evaluation: A developmental perspective. *Scandinavian Journal of Social Welfare*, nº 7, 1998, p. 94-98.
- Alonso, Marcos. Custos no serviço público. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ENAP, ano 50, n.1, Jan./Mar, 1999.
- Amparán, Juan P. G. La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión e Política Pública*, México, v. IV, nº 1, 1º sem. 1995, p. 47- 115.
- Arretche, Marta. *Tendências no Estudo sobre Avaliação*. In RICO, Elizabeth M. et al. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.
- Bouckaert, Geert. Calidad y cantidad en el análisis de las políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, nº 11-12, jan-ago 1998, p. 5-22.
- Brasil. Constituição República Federativa do Brasil, 1988.
- \_\_\_ Lei 9.276, de 10 de maio de 1996.
- \_\_\_ Lei 9.625, de 7 de abril de 1998.
- \_\_\_ Lei 9.989, de 21 de julho de 2000.



- \_\_\_ Lei 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.
- \_\_\_ Decreto 3.750, de 14 de fevereiro de 2001.
- \_\_\_ Decreto 3.260, de 24 de novembro de 1999.
- \_\_\_ Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998.
- \_\_\_ Decreto 68.003, de 28 de julho de 1971.
- \_\_\_ Plano Plurianual 2000-2003, 1999.
- \_\_\_ Orçamento Geral da União, exercício 2000.
- \_\_\_ Orçamento Geral da União, exercício 2001.
- \_\_\_ Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional, encaminhando o Orçamento Geral da União para 2002.
- Cotta, Tereza Cristina. Metodologias de Avaliação de Programas e Projetos Sociais: análise de resultados e de impacto. *Revista do Serviço Público*, Brasília, ano 49, nº 2, p. 105 - 126, abr-jun 1998.
- Dahler-Larsen, Peter. Surviving the routinization of evaluation: The administrative use of evaluations in Danish municipalities. *Administration & Society*; Beverly Hills, v. 32, nº 1, Mar 2000, p. 70-92.
- Derlien, Hans-Ulrich. Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 11-12, jan-ago 1998, p. 13-22.
- Faria, Regina. Avaliação de Programas Sociais: evoluções e tendências. In RICO, Elizabeth M. et al. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.
- Galvão, Lavínia & Ghirlanda, Marta. *Plano Plurianual 2000-2003: revolucionando o planejamento*. Trabalho apresentado na 52ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência – SBPC, 2000.
- Garcia, Ronaldo Coutinho. *Avaliação de Ações Governamentais: pontos para um começo de conversa*. IPEA, Brasília: 1997.
- \_\_\_ *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003*. Texto para discussão nº 726, IPEA, Brasília: maio de 2000.
- \_\_\_ *Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental*. Texto para discussão nº 776, IPEA, Brasília: janeiro de 2001.
- Holanda, Nilson. *Relatório sobre a Experiência Brasileira e o Caso do Brasil em Ação*. Projeto de Fortalecimento da Função Avaliação na América Latina. IPEA/BID, Brasília: 1999.
- Meyer, J. W. e B. Rowan. *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in J. W. Meyer e R. W. Scott, *Organizational Environments. Ritual and Rationality*. London: Sage Publications, 1992.
- MINISTÉRIO do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria 117, de 12 de novembro de 1998.
- \_\_\_ Portaria 42, de 14 de abril de 1999.
- \_\_\_ PPA 2000 - *Manual de Avaliação - PPA 2000-2003*. Brasília, 2000.
- \_\_\_ PPA 2000 - *Relatório Anual de Avaliação - Exercício 2000*. Brasília, abril de 2001.
- Rico, Elizabeth M. et al. *Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo, Cortez, 1998.
- Rist, Ray. *Program evaluation and the management of government: patterns & prospects across eight nations*. New Brunswick: Transaction, 1999.
- Rodrigues, Heliana B. C. A. et al. *Grupos e instituições em análise*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1992.
- Subirats, Joan. Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación. *Gestión e Política Pública*, México, v. IV, nº 1, 1º sem. 1995, p. 5- 23.
- Vedung, Evert. *Evaluación de Políticas Públicas y Programas*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1997.
- Weiss, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. 2ª ed, New Jersey, Prentice Hall, 1998.



## **VI. El presupuesto preliminar: su inserción en el modelo de formulación y asignación del presupuesto nacional de Argentina**

---

***Roberto Martirene<sup>1</sup>***

### **A. Introducción**

Son conocidas las deficiencias que existen en los servicios que ofrece el sector gubernamental y cómo impiden el acceso a una mejor calidad de vida de la población, especialmente la de los sectores de bajos ingresos, provocando, además, importantes sobrecostos en las actividades productivas.

Aunque las causas que originan estas deficiencias son numerosas y de diferente naturaleza, para la introducción del tema interesa considerar dos de ellas, que se vinculan, directa o indirectamente, con el presupuesto público.

Una se genera a partir de las dificultades que se presentan para la concreción de una eficiente coordinación de las decisiones derivadas de la administración global de la política presupuestaria con los requerimientos financieros de los organismos responsables de la provisión de servicios públicos. La otra causa tiene que ver con la falta

---

<sup>1</sup> Asesor Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía, Argentina

de reacción o indiferencia que manifiestan por lo normal estos organismos ante las fallas funcionales de índole estructural de sus organizaciones.

## **1. La insuficiente adecuación de lo macro con lo micro en la gestión del presupuesto como causa del deterioro de los servicios públicos**

Una eficaz administración general del presupuesto gubernamental implica, además de mantener bajo control el gasto global (función macro fiscal), la promoción de una eficiente asignación de los recursos públicos y, en la etapa de ejecución presupuestaria, la garantía del normal abastecimiento de los recursos financieros que necesitan las unidades ejecutoras para proveer, en las cantidades y calidades necesarias, los servicios a su cargo. Si alguno de estos objetivos básicos del presupuesto no se cumple adecuadamente, el esfuerzo realizado para obtener, asignar y distribuir los recursos financieros se ocasionan más costos que beneficios a la sociedad.

Sin embargo, debido a las circunstancias económicas y financieras, usualmente las secretarías de hacienda en el ejercicio diario de sus funciones adoptan como regla de comportamiento que cuando entran en conflicto el enfoque macro (mantener bajo control la situación fiscal) y el micro (prestar servicios adecuados a la población), prevalece por lo general el primero (primacía del enfoque fiscal). Para cumplir con el programa fiscal global se encuentran obligadas a propiciar periódicamente medidas de contención o reducción de gastos. Esta norma de conducta se mantiene a lo largo del ciclo presupuestario, abarcando en consecuencia tanto a las etapas de elaboración y aprobación del presupuesto como a la etapa de ejecución del mismo, en la cual ya no es posible respetar incluso las asignaciones presupuestarias contenidas en la ley de presupuesto.<sup>2</sup>

El mantenimiento sostenido de la primacía del enfoque fiscal sin adoptar una reforma profunda en la estructura del Estado, deriva forzosamente en una permanente insuficiencia de recursos financieros que impide la adecuada cobertura de las necesidades públicas.

Podría observarse así un cuadro de finanzas públicas equilibradas con una población largamente insatisfecha con el desempeño del sector estatal o, lo que es peor, el mismo grado de insatisfacción con finanzas públicas deficitarias a pesar de las medidas de contención del gasto que no alcanzan para cerrar las cuentas.

## **2. Cuando la causa principal del deterioro de los servicios públicos radica en las fallas de organización.**

Aún aceptando que el financiamiento insuficiente constituye una de las principales causas de la baja calidad y limitada cobertura de los servicios estatales, existen otros factores que también influyen negativamente y que, aunque permanezcan ocultos, gravitan más que el factor presupuestario.<sup>3</sup>

Dentro del complejo conjunto de situaciones de carácter endógeno que distorsionan la capacidad de una organización pública para cumplir con su misión, es posible mencionar algunas,

---

<sup>2</sup> En el nivel del gobierno nacional de Argentina estas medidas de contención se han sucedido hasta la actualidad a partir de fines del año 1994. En noviembre de ese año, debido al incipiente proceso de contracción de los ingresos tributarios se debió realizar un cierre anticipado de la ejecución del presupuesto. En el inicio del año siguiente, en el mismo acto de distribución de la ley de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo se realizaron recortes en las partidas y tres meses después, debido a los efectos sobre la recaudación de la crisis de México, hubo que producir un recorte mayor. Decisiones similares se sucedieron luego, mediante la realización de recortes generales y selectivos en los gastos primarios, que fueron acompañados por medidas de reforma administrativa. También se operó por el lado de los ingresos tributarios, pero, salvo en un corto período, las medidas se fueron diluyendo a partir del largo proceso recesivo iniciado en 1998 con la crisis de la deuda de Rusia.

<sup>3</sup> Es difícil aislar un factor de otros debido a las interdependencias de éstos en la vida de las organizaciones públicas.

como la coexistencia de políticas y pautas de comportamiento de las gestiones pasadas con las establecidas por los responsables actuales, la falta de actualización de los procedimientos, la superposición de tareas, la asignación difusa de responsabilidades, la ausencia de incentivos, y la proliferación de fines que, al estar al servicio de intereses corporativos, desplazan y desvalorizan las funciones destinadas a satisfacer las necesidades de los usuarios.

La falta de reacción de los administradores ante la presencia de estas distorsiones funcionales, consume el tiempo de agentes y funcionarios, anulan los esfuerzos y las iniciativas bien intencionados y producen estragos en la prestación de los servicios.

Frente al ocultamiento o desatención de realidades con esta índole es un recurso de fácil aceptación adjudicar las responsabilidades a la falta de presupuesto. Sin embargo, si estas fallas estructurales de organización no se resuelven los servicios prestados seguirían siendo deficientes aun cuando el organismo recibiese un presupuesto abundante.

### **a) El aporte de las técnicas presupuestarias**

En la intención de sus diseñadores, el Presupuesto por Programas y otras técnicas emparentadas con el mismo,<sup>4</sup> debía ser un instrumento idóneo para favorecer la conciliación del enfoque macro con el micro, tanto en la etapa de preparación del presupuesto como en las de ejecución, control y evaluación. Se partía de la premisa fundamental que un buen sistema presupuestario debía ser administrado de modo que permitiera lograr una adecuada eficiencia asignativa de los recursos públicos, sirviendo al mismo tiempo a la función de control global del gasto público.

El presupuesto tradicional también era un eficaz instrumento de control el gasto. Por eso le daba especial importancia a la clasificación por objeto de los gastos, pero por lo mismo precisamente por ello no le daba relevancia a transparentar la finalidad de los mismos, suponiendo que por el hecho de estar presupuestados ya estaban justificados.

La confección del Presupuesto por Programas, en cambio, le exige a los administradores públicos el esfuerzo de medir y justificar, hasta donde sea pertinente y factible, los objetivos de las instituciones que dirigen. La técnica les requiere que dejen explícita la relación entre tales objetivos y los factores productivos e insumos que necesitan adquirir o contratar.

El Presupuesto por Programas, no obstante, no es una guía adecuada para la identificación de las fallas de organización.<sup>5</sup> El Presupuesto Base Cero surge precisamente como la técnica dirigida a cubrir esta falencia. Como es sabido, la decisión de utilizar el PBC como un instrumento para la formulación del presupuesto supone aceptar como diagnóstico que la organización necesita partir de cero. Sin dejar de servir a la restricción presupuestaria, la metodología del PBC no deja avanzar en la preparación del presupuesto si previamente no se justifican los organismos, (programas, y actividades) las misiones, los procedimientos existentes y otros elementos del funcionamiento de la organización.

Existe consenso entre los especialistas de que a pesar del largo tiempo de aplicación del Presupuesto por Programas y, aunque en menor medida, del Presupuesto Base Cero, éstos no lograron éxitos significativos ni duraderos en el sector público. No son pocos los que consideran incluso que ya no se justifica insistir con ellas.

Si bien estas críticas son comprensibles, no se comparten. Existen razones para sostener en su defensa que, en un ambiente institucional de modernización realista del Estado, la propuesta conceptual de ambas técnicas sigue vigente.

<sup>4</sup> Presupuesto por Actividades, Sistema de Planificación-Programación-Presupuestación (S3P), Presupuesto por Resultados.

<sup>5</sup> Aunque se puede reconocer que el Presupuesto por Programas bien aplicado favorece los procesos de reforma administrativa, no hay un desarrollo analítico que sistematice el examen crítico de las organizaciones.

Los problemas de aplicación que se presentaron no se debe tanto a su aparato teórico, sino a las condiciones adversas en que se realizó su implementación.<sup>6</sup> No por ser datos de la realidad estas condiciones y circunstancias deben ser tenidas como válidas, cuando muchas de esas condiciones operan como patologías que deben ser eliminadas en un proceso de fortalecimiento de las instituciones públicas.

Ello significa, asimismo, que es necesario asumir una actitud más modesta con los objetivos buscados con el uso de las técnicas, y no creer que pueden suplir, por ejemplo, los errores de conducción o las políticas equivocadas.

## **B. El presupuesto preliminar**

### **1. Antecedentes**

A partir del año 1991 bajo el liderazgo político y técnico de las autoridades de la Secretaría de Hacienda, se inició en el nivel nacional un proceso de reforma del sistema de administración financiera, que integró en un mismo marco conceptual a los sistemas de presupuesto, de tesorería, de contabilidad y crédito público.

El sostén jurídico de esta reforma fue la Ley N° 24.156 del 26 de octubre de 1992, aprobada por unanimidad de todos los bloques legislativos. Sus disposiciones dieron forma a un nuevo modo de concebir la administración financiera y el control del Estado.

La ley estableció la obligación de construir sistemas que ordenaran la administración de las finanzas públicas y, al mismo tiempo, mejorasen la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Por citar algunos de sus resultados, el artículo 34 de la ley dio lugar a la creación del sistema de programación de la ejecución presupuestaria con el propósito de “garantizar una correcta ejecución de los presupuestos y compatibilizar los resultados esperados con los recursos disponibles”, prohibiéndole al Secretario de Hacienda autorizar compromisos de gastos previstos en el Presupuesto más allá de los recursos a recaudar en el ejercicio<sup>7</sup>. Por su lado, el artículo 14, al requerir la utilización de “las técnicas más adecuadas para demostrar el cumplimiento de las políticas, planes de acción y producción de bienes y servicios de los organismos del sector público nacional”, amparó la introducción de una versión actualizada de la técnica del Presupuesto por Programas y promovió la instalación de un sistema de evaluación física y financiera de la ejecución del presupuesto.

En su carácter de organismo rector del sistema presupuestario, la Oficina Nacional de Presupuesto, a comienzos del año 1996, aprobó la Circular N° 2, con instrucciones para la elaboración voluntaria del Presupuesto Preliminar por parte del conjunto de la Administración Nacional (abarca la Administración Central comprendida por los tres poderes del Estado, los organismos centralizados y descentralizados y las instituciones de la seguridad social, además de incluir las transferencias y aportes a los gobiernos provinciales y municipales, al sector privado y al sector externo)<sup>8</sup>.

Esta circular, que todavía se encuentra vigente en su versión original, es el resultado de la toma de conciencia de la necesidad de perfeccionar el modelo de programación del presupuesto

---

<sup>6</sup> No cabe aquí mencionarlas, pero una de ellas fue que su introducción, sobre todo del Presupuesto por Programas, no provino generalmente de una decisión asumida por las esferas políticas del gobierno sino desde los estratos técnicos de las secretarías de hacienda o de programación económica, lo que derivó en la falta de compromiso de aquellos en el uso de la técnica.

<sup>7</sup> El concepto de recurso utilizado en el texto del artículo 34 no es el económico, sino que incluye también al uso del crédito público.

<sup>8</sup> En general se utilizará la palabra “jurisdicciones”.

como un modo de paliar los efectos negativos de los ajustes generalizados y repentinos de gastos que se inició a fines de 1994 como consecuencia de las caídas en los ingresos.

Uno de los propósitos operativos de la Circular fue recomendar a las jurisdicciones el comienzo temprano de las actividades de preparación del presupuesto, para que estuviesen convenientemente preparadas para cumplir en tiempo y forma con los plazos establecidos en el cronograma de formulación del proyecto de ley de presupuesto.

Otro propósito, de mayor envergadura, fue resaltar los beneficios que podían obtener las jurisdicciones si establecían prioridades, de modo de optimizar los resultados esperados en el proceso de ajuste de los gastos a los límites financieros preestablecidos.

Por otra parte, en la Circular se brindaban elementos para el replanteo funcional de las jurisdicciones, recomendando las técnicas que podían ayudarlas en tal sentido. Se buscaba una toma de conciencia acerca de la necesidad de desarrollar una base de programación detallada que les permitiera estar prevenidas a los cambios bruscos en las asignaciones presupuestarias.

Como se puede suponer, estos objetivos fueron a la postre sumamente ambiciosos teniendo en cuenta la compleja realidad de la administración pública nacional.

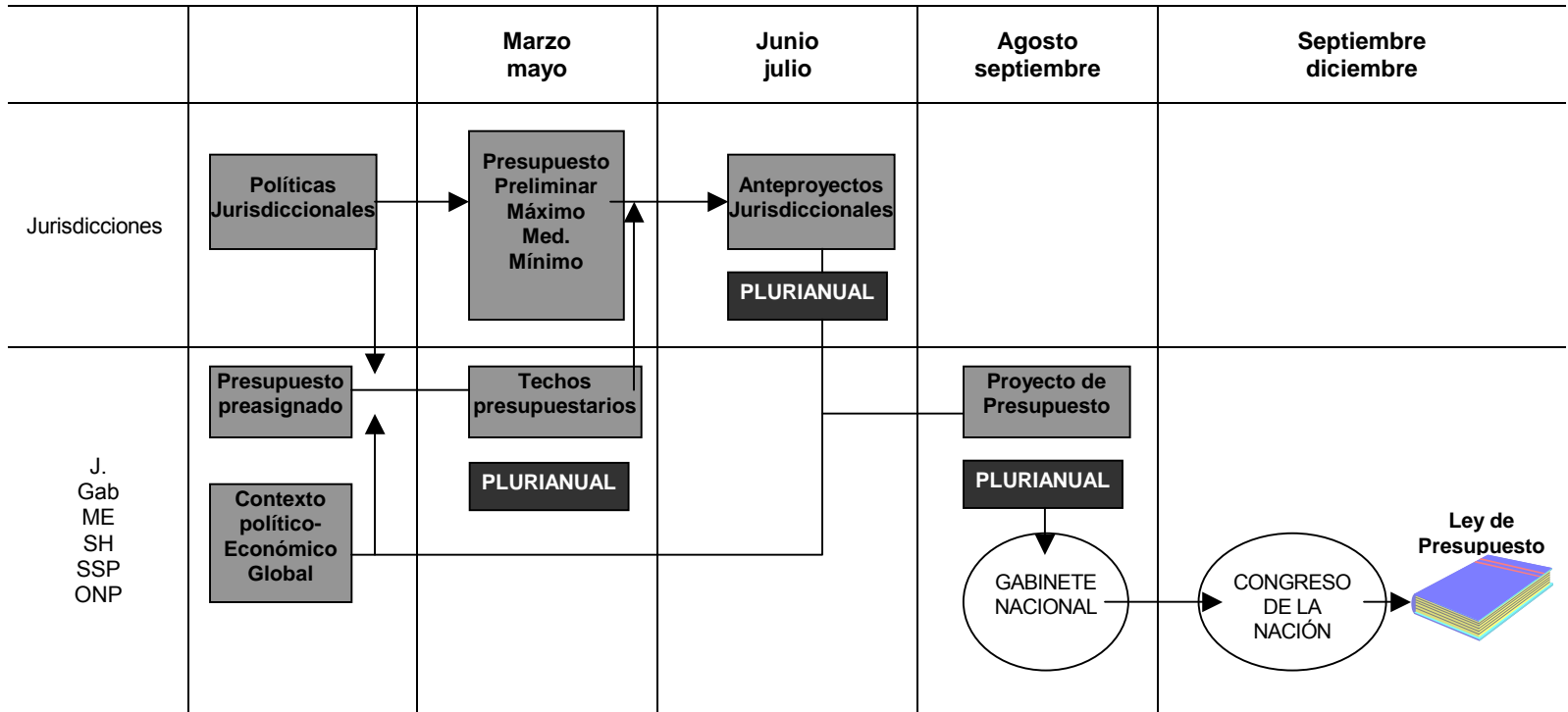
El Cuadro N° 1 presenta un diagrama con el proceso de elaboración y aprobación de la ley de presupuesto general de la nación y la inserción del Presupuesto Preliminar. En el eje temporal del mismo se puede observar que las actividades se inician en el mes de marzo y terminan a fines de diciembre con la aprobación de la ley de presupuesto, suponiendo que todo se cumple de acuerdo a los tiempos previstos en la Ley N° 24.156.

El Presupuesto Preliminar debe ser elaborado por las jurisdicciones a partir del mes de marzo, debiéndose terminar aproximadamente en la última quincena de julio, antes de la recepción de los límites o techos financieros.

En el cuadro también se contempla la etapa de elaboración de los techos anuales y plurianuales que se centra, en lo que se refiere a la faz técnica, en la Oficina Nacional de Presupuesto y, en lo que respecta a las decisiones políticas, en la actuación sucesiva de la Subsecretaría de Presupuesto, la Secretaría de Hacienda, el Ministerio de Economía y la Jefatura de Gabinete. Como se puede observar, una de las características del modelo de programación es que la formulación de los techos constituye un proceso paralelo al de la confección del Presupuesto Preliminar, sin que existan mayores contactos entre sí. Ello se debe a que se trata de desarrollar al máximo los dos enfoques, el macro y el micro, cuyo punto de encuentro se produce cuando ambos procesos están finalizados.

Figura 1

PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL CON PRESUPUESTO PRELIMINAR



Fuente: Elaboración del autor



Una cláusula de la Circular que llamó la atención de los responsables de las unidades presupuestarias de las jurisdicciones, fue la aclaración de que el Presupuesto Preliminar no era obligatorio y, en consecuencia, no formaba parte de la información que las jurisdicciones debían remitir a la Secretaría de Hacienda para justificar sus anteproyectos. Se quiso evitar con ello que las jurisdicciones interpretaran el Presupuesto Preliminar era una tarea más que se les exigía para un mayor control del gasto por parte de la Secretaría de Hacienda, y que no les permitiera reconocer, en cambio, que el Presupuesto Preliminar debía hacerse en su propio beneficio, dado que les permitía mejorar la programación presupuestaria, estar más preparados para asignar por prioridades los techos fijados, maximizar los resultados finales, defender mejor sus requerimientos en las discusiones finales del Presupuesto y, finalmente, en la etapa de ejecución, definir el plan operativo anual una vez aprobado el presupuesto definitivo.

## 2. Principales características del Presupuesto Preliminar

### a) Finalidad

La finalidad del Presupuesto Preliminar es la realización de la programación de detalle del presupuesto de la jurisdicción para el próximo ejercicio, en un horizonte de planeamiento trianual, y en tres escenarios de cumplimiento de los objetivos jurisdiccionales: Presupuesto de Mínima, Presupuesto Intermedio y Presupuesto de Máxima.

La programación de detalle se inicia a partir de las instrucciones generales dadas por el titular de la jurisdicción, y la realizan los responsables de las unidades ejecutoras de programas, actividades o proyectos.

La necesidad de efectuar la programación fue uno de los aspectos más novedosos que trajo el Presupuesto Preliminar. A pesar de que implicaba un incremento notable de las tareas de formulación del presupuesto, por lo menos en el primer año de aplicación, la decisión fue incluirlo en la normativa porque era una parte esencial en la fijación de las prioridades.

En este punto, la Oficina Nacional de Presupuesto utilizó como antecedente el sistema utilizado por el Estado Mayor de la Armada (S3P) que tenía como requisito definir tres niveles de esfuerzo (A, B y C) que coincidían con las prestaciones de máxima, intermedia y mínima. Asimismo se tuvo en cuenta la experiencia desarrollada en la Subsecretaría de Minería, la cual lo había adoptado como medida preventiva a las rebajas de gastos impuestas por el gobierno nacional.

Estos antecedentes permitían defender mejor la propuesta, porque evitaban que la misma no fuera considerada mediante el argumento de que no era aplicable en virtud de la complejidad de los servicios públicos.

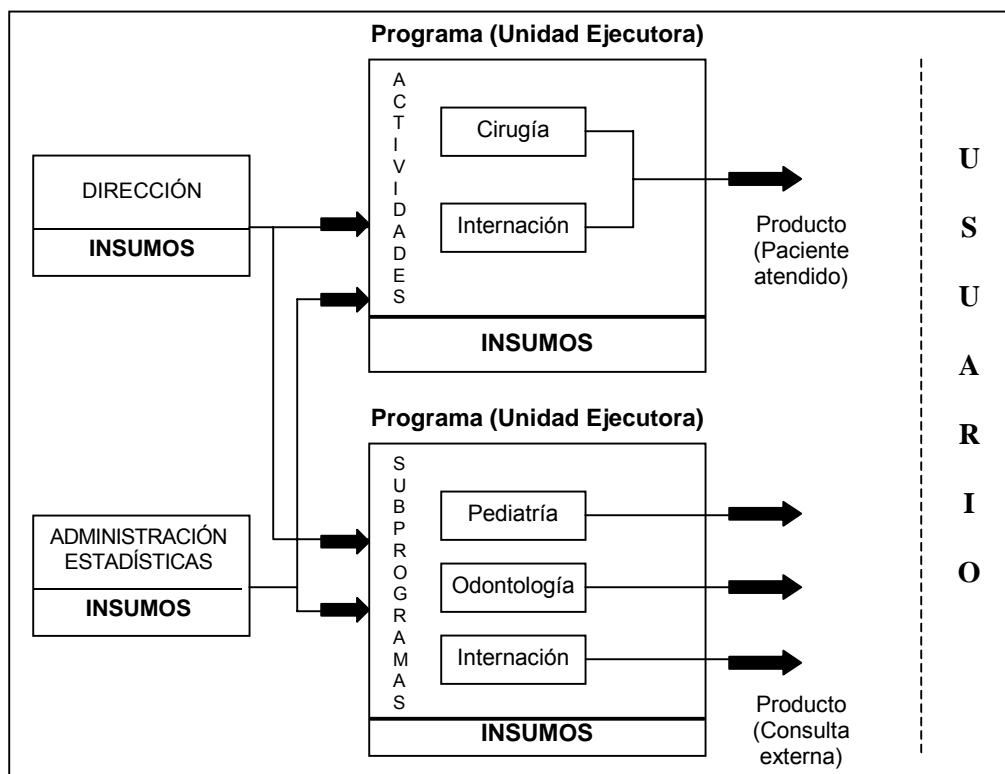
Aunque no fue la razón principal para la definición de los tres escenarios, no se ignoró que el Presupuesto Base Cero requiere el desarrollo de los tres niveles de esfuerzo, donde cada uno de ellos define una prioridad: alta prioridad para el escenario de mínima, media prioridad para el escenario intermedio y baja para el escenario de máxima.<sup>9</sup>

Debido a la complejidad de los productos públicos no hay una fórmula precisa para determinar objetivamente cada escenario; en muchos casos es necesario aplicar el concepto en una forma parcial y aproximada, en especial en lo que se refiere a los puntos extremos (mínimo y máximo). El escenario de mínima corresponde al nivel de producción del programa en donde comienzan a obtenerse resultados finales o impactos. El de máxima responde a un nivel de producción óptimo desde el punto de vista de la calidad y cantidad de los resultados finales esperados. Estos puntos están influenciados por las características de la necesidad colectiva a

<sup>9</sup> Aparentemente paradójicas, estas prioridades están establecidas desde el punto de vista del responsable de defender su presupuesto. Desde su puesto, el presupuesto de mínima es de alta prioridad porque una asignación menor hace innecesaria a su unidad.

satisfacer y muchas veces el escenario de máxima llega a un nivel de saturación, en el cual no se producen resultados adicionales por más que se le asignen más recursos financieros. Inversamente, el nivel de mínima puede responder más que una cuestión física a una definición de política, como sería el caso de una política educativa que establece pisos a los indicadores de calidad educativa.

Figura 2  
ESQUEMA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS



Fuente: Elaboración del autor

A partir de la Ley N° 25.152, de responsabilidad y solvencia fiscal, de fines del año 1999, el Poder Ejecutivo Nacional debe presentar al Parlamento Nacional, con carácter informativo, un Presupuesto Plurianual con un horizonte temporal de tres años. La Oficina Nacional de Presupuesto dictó las normas para el suministro de la información por parte de las jurisdicciones manteniendo el mecanismo de la fijación de límites financieros para los dos años siguientes al del proyecto de ley de presupuesto. Este requisito implicó la introducción de la programación de mediano plazo en la elaboración del Presupuesto Preliminar.

### b) Presupuesto preliminar y presupuesto por programas

La formulación del Presupuesto Preliminar por parte de las jurisdicciones se debe hacer utilizando como técnica básica de programación al Presupuesto por Programas. Esta técnica tiene una larga tradición en Argentina, habiéndose introducido en forma implícita hace prácticamente cuarenta años (Decreto-Ley N° 6.190 del 25 de julio del año 1963). Por el artículo 2° de este decreto, se crea en jurisdicción de la Secretaría de Hacienda la Oficina Nacional de Presupuesto con el carácter, entonces, de Subsecretaría de Estado. Para la descripción que se realiza es pertinente transcribir dos de sus considerados:

- “Que a medida que se amplían las funciones del estado, aumenta el volumen de recursos que administra el gobierno y la dimensión de su incidencia en la economía, fenómeno que pone de relieve la necesidad de actuar con criterio racional y metódico, acudiendo a técnicas modernas que permiten la formulación de planes para la determinación de prioridad a fin de que los responsables de su conducción puedan adoptar decisiones acordes con las posibilidades y en relación con objetivos concretos (Tercer considerando)”.
- “Que, en consecuencia, el mecanismo presupuestario no debe responder solamente a la necesidad de facilitar el control contable del empleo de los recursos y autorizaciones para gastar y velar por la honestidad de su manejo, sino también constituir un instrumento idóneo para posibilitar la decisión de las acciones de los poderes públicos; contribuir a medir la eficiencia con que dichas acciones son ejecutadas; facilitar la información periódica para la formulación de planes; proporcionar cifras para el control del cumplimiento de dichos planes y establecer las responsabilidades a efectos de que los órganos de control cumplan sus funciones, es decir, dar al Poder Ejecutivo los elementos de juicio y datos aptos para proyectar un programa de gobierno, al Poder Legislativo información suficiente para su estudio y sanción y a la opinión pública oportunidad de conocer no sólo lo que el gobierno gasta sino también lo que el gobierno hace (Sexto considerando)”.

A partir de esta norma y hasta el presente la Secretaría de Hacienda ha mantenido viva la necesidad de organizar el proceso presupuestario sobre la base de una aplicación integral del Presupuesto por Programas.

Si bien es justo reconocer una vez más que los logros obtenidos no fueron proporcionales a los esfuerzos realizados, el Presupuesto por Programas forma parte de la cultura presupuestaria argentina, tanto en el nivel nacional como en el provincial. No se concibe una presentación de la ley de presupuesto sin que figure como información complementaria la descripción del gasto por programas, actividades y proyectos, y la descripción de las políticas presupuestarias con la formulación de metas físicas.

La reforma del sistema presupuestario iniciada en el año 1991, introdujo un cambio sustantivo en el modelo conceptual del Presupuesto por Programas que se aplicaba hasta ese momento. Este cambio se produjo por medio de la adaptación a la realidad local del modelo conceptual utilizado en la República de Venezuela, basado a su vez en el trabajo Bases Conceptuales del Presupuesto por Programas de Carlos Matus, Marcos Makon<sup>10</sup>, Víctor Arrieche y otros especialistas de ese país, que fue presentado por primera vez en el Seminario de la ASIP, realizado en Buenos Aires en el año 1978. La nueva modalidad técnica enfatizaba la necesidad de distinguir los productos finales de una institución pública, de los productos intermedios, y la importancia de asignar los recursos financieros a las unidades directamente responsables de proveer dichos productos. A su vez, los productos finales cuantificables, mediante el uso de unidades de medida representativas, constituían la meta a cumplir en el año por el destinatario de las asignaciones presupuestarias.<sup>11</sup> En el Cuadro N° 2 se presenta un esquema simplificado de la aplicación de las categorías del Presupuesto por Programas en una institución hospitalaria.

Las condiciones para su instrumentación fueron favorables en los primeros años pero luego, sobre todo a partir de los inicios del año 1995, la vulnerabilidad del entorno fiscal y la sucesión de ajustes en el gasto desacreditaron y desalentaron los esfuerzos realizados en la utilización del presupuesto por programas, desplazando las prácticas presupuestarias hacia los cánones tradicionales.

<sup>10</sup> El Dr. Marcos Makon condujo la introducción de este cambio en la Administración Nacional de Argentina como titular de la Subsecretaría de Presupuesto.

<sup>11</sup> En el sitio de la Secretaría de Hacienda (<http://capacitacion.mecon.gov.ar/manuales.htm#1>) se puede consultar el Manual: "Sistema Presupuestario Público en Argentina.

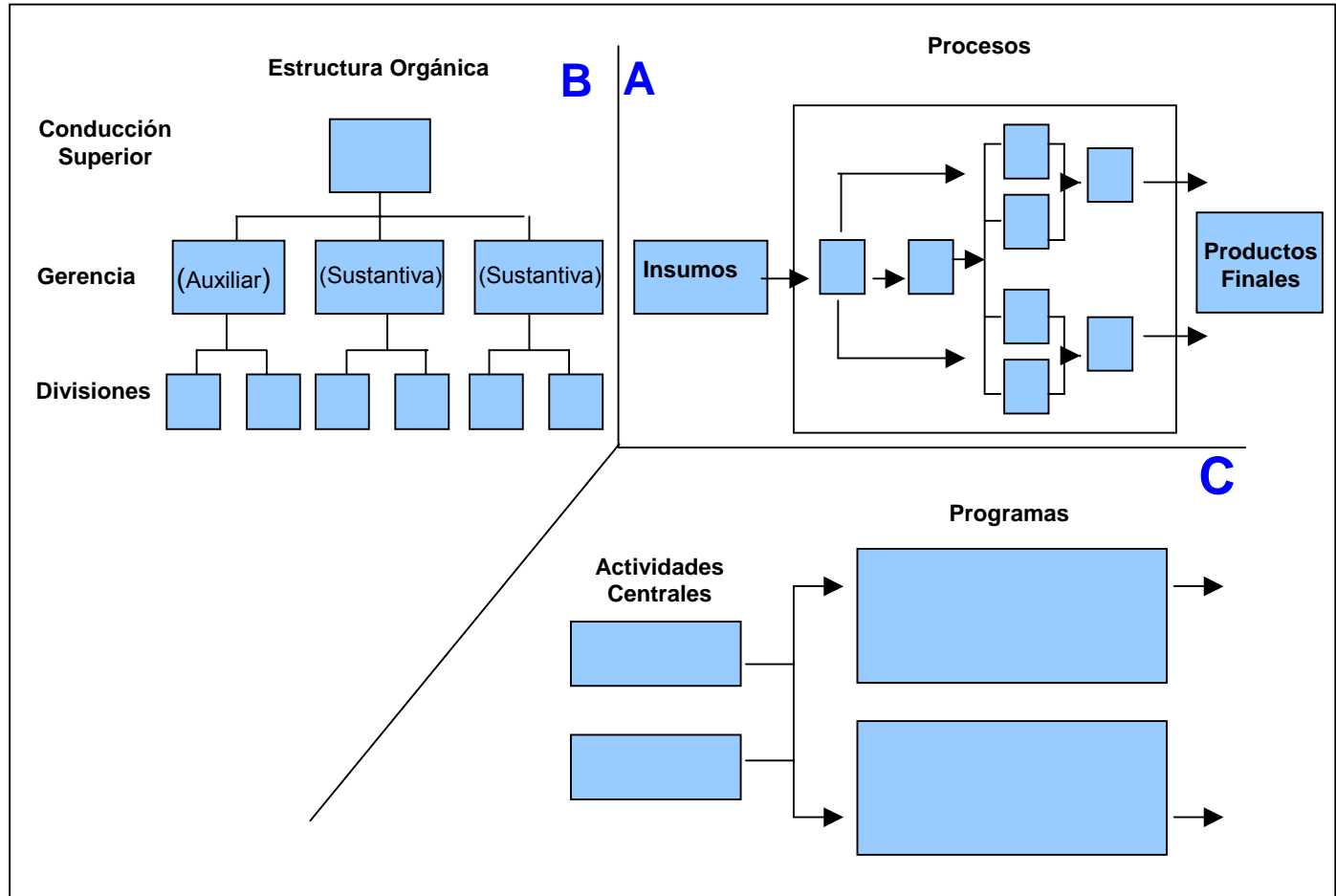
Después de más de una década de aplicación de este modelo conceptual es posible extraer algunas enseñanzas acerca de cuales son las condiciones necesarias para una aplicación exitosa de la técnica en un entorno más propenso a la modernización de la administración pública.

Para obtener los beneficios esperados las aperturas del presupuesto por programas deben ser consistentes con la estructura del proceso productivo y con la estructura orgánica de la institución, y ésta, a su vez, con la estructura de procesos. Estos tres planos deben ser compatibles entre sí para permitir que las asignaciones presupuestarias (que dependen de la estructura programática) sean adjudicadas y administradas por los responsables de cumplir con las metas o los objetivos establecidos en el presupuesto (responsabilidad que debe estar respaldada por la estructura orgánica). A su vez estos objetivos o metas deben ser un reflejo de las características del proceso productivo (estas metas deben ser nodos relevantes del proceso productivo).<sup>12</sup> En la Figura N° 3 se puede apreciar como los diagramas de las tres estructuras son compatibles entre sí.

---

<sup>12</sup> Ver sobre el tema el artículo de Alejandro Brocato "El Presupuesto por Programas y el diseño organizacional", publicado el Número 34 de la Revista de la ASAP. Buenos Aires, 1999.

Figura 3  
COMPATIBILIZACIÓN DE LAS ESTRUCTURAS



Fuente: Elaboración del autor

### **c) Zonas de medición**

La utilización de las categorías del Presupuesto por Programas permite distinguir tres zonas de medición del desempeño de las unidades ejecutoras. Estas mediciones son fundamentales en el proceso de preparación del Presupuesto Preliminar con vistas a la fijación de prioridades y a la toma de decisiones.<sup>13</sup>

Si para simplificar utilizamos como telón de fondo el diagrama de la estructura programática de la unidad hospitalaria, podemos definir una primera zona que es la medición del impacto o resultado final esperado con la acción de los programas del hospital. La segunda se refiere a la producción hospitalaria expresada por los servicios de internación y de consulta externa los cuales son necesarios para lograr el resultado final esperado. La tercera, es la zona de medición de las relaciones de insumo producto. En la Figura 4 se han subrayado estas zonas.

Es sabido que en la medición ex ante o ex post del impacto de un programa se presentan una serie de dificultades que es necesario reconocer para no caer en conclusiones equivocadas. Primero tiene que existir una relación de causalidad entre la producción del programa y el resultado esperado (v.gr. la aplicación a una población objetivo de una determinada dosis de vacunas contra el sarampión – producción del programa – permite mantener en los estándares normales los casos registrados de sarampión). Esta relación es importante clarificarla porque es la que justifica la producción del programa. Sin embargo, como se trata por lo general de realidades complejas no siempre es posible hallar una relación directa entre la producción del programa y el resultado final, porque esta es una variable expuesta a otras influencias, que a veces es sensible a la acción de otros programas públicos y a las variaciones del contexto económico, social o cultural. Debido a estas dificultades y por motivos de índole presupuestaria, en el desarrollo del Presupuesto por Programas no se le dio prioridad a las mediciones de impacto.<sup>14</sup>

La medición de la producción (segunda zona de medición) es especialmente relevante para la determinación del Presupuesto Preliminar porque a partir de la definición de la cantidad y calidad de los productos a proveer es posible extenuar los insumos y la utilización de los factores productivos, y a partir de éstos la estimación de gastos.

Finalmente, la tercera zona de medición es la que trata de establecer relaciones cuantitativas entre la producción y los insumos, que determinan la evaluación de la eficiencia. La obtención de mejoras en materia de eficiencia es uno de los objetivos de la Ley de Administración Financiera.

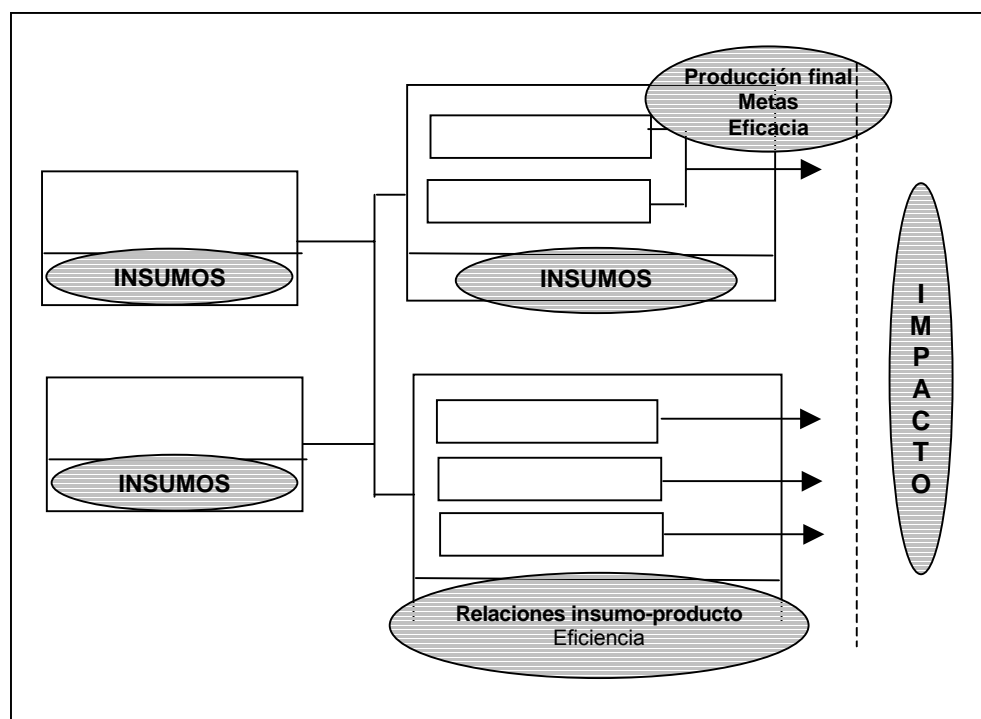
---

<sup>13</sup> Queda claro que no sólo interesan para la preparación del Presupuesto Preliminar, sino para el proceso posterior de asignación de los recursos presupuestarios y para el seguimiento y evaluación del desempeño de los programas.

<sup>14</sup> Las tendencias actuales en materia de programación han puesto el acento en la promoción dentro la administración pública de la cultura de la gestión por resultados. Existen experiencias en la región en donde el Presupuesto por Programas ha sido reemplazado por el Presupuesto por Resultados. Este nuevo enfoque fue desarrollado en Argentina en la década pasada, en la Provincia de Mendoza durante la gobernación del Dr. José A. Bordón.

Figura 4

## ZONAS DE MEDICION DEL DESEMPEÑO INSTITUCIONAL



Fuente: Elaboración del autor

**d) Presupuesto preliminar y presupuesto base cero**

Además de mantener el Presupuesto por Programas, para la elaboración del Presupuesto Preliminar en la Circular se recomendó el uso del Presupuesto Base Cero, del Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI) del Banco Mundial y la Reingeniería.

En la recomendación del Presupuesto Base Cero no se pretendió que las jurisdicciones desarrollasen estrictamente todos los pasos y procedimientos contenidos en los manuales del PBC. La intención fue promover el enfoque y las principales premisas de la técnica, para que tomaran conciencia de la necesidad de llegar a una profunda revisión de sus rutinas operativas y administrativas.

En segundo lugar, el PBC era la metodología apropiada para la fijación de prioridades, herramienta fundamental para formular el anteproyecto de presupuesto respetando los límites fijados.

Aunque la Circular no aprovechó debidamente la regla de decisión que tiene el PBC para el ordenamiento de las prioridades en función de los escenarios, el énfasis puesto en la programación de los tres escenarios abrió el camino para una aplicación más intensiva del PBC dentro del Presupuesto Preliminar.

**e) Presupuesto Preliminar y SADCI**

La Circular N° 2 surgió en un contexto institucional orientado hacia la concreción de un nuevo proceso de reforma de la Administración Nacional, que luego se conoció como la Reforma

Administrativa II,<sup>15</sup> Esta iniciativa estaba influenciada por los procesos de modernización del Estado que se desarrollaban en diferentes países, muchos de los cuales fueron promovidos por el Banco Mundial y el BID con el título de reformas de segunda generación.

Dentro de los instrumentos difundidos, estaba el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional elaborado por el Banco Mundial. El SADCI constituye una guía metodológica para realizar un diagnóstico de la capacidad que tienen las instituciones públicas para cumplir sus objetivos, recomendando además los medios para superar las fallas detectadas. El sistema surge a partir de la constatación de que muchos proyectos financiados por el dicho organismo fracasaban por la incapacidad de las unidades ejecutoras y de los organismos públicos involucrados en terminar exitosamente sus emprendimientos.

Como el Presupuesto por Programas exige el establecimiento de metas y la instalación de un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento, la inclusión del SADCI dentro de las técnicas recomendadas para la elaboración del Presupuesto Preliminar representó una advertencia a las jurisdicciones que antes de comprometerse al cumplimiento de determinadas metas tuvieran en cuenta su capacidad institucional e hicieran las correcciones que fueran necesarias.

Aunque la aplicación de la metodología del SADCI trascendía al proceso de elaboración del presupuesto, se consideró importante incluirla dentro del Presupuesto Preliminar porque ayudaba a introducir a las jurisdicciones al ambiente de las reformas estructurales que impulsaba el gobierno.

#### **f) Presupuesto Preliminar y Reingeniería**

La introducción de la Reingeniería dentro de las técnicas recomendadas para la confección del Presupuesto Preliminar tuvo características parecidas a las mencionadas para el SADCI. Influyeron también las fuertes transformaciones operadas en las empresas de servicios público privatizadas o sujetas a concesión y las tendencias predominantes en esos años hacia los cambios basados en el uso intensivo de los procesos informáticos.

La recomendación apuntaba a aquellos organismos públicos que estuviesen prácticamente al borde del colapso institucional y enfrentados a la necesidad de producir un cambio radical en su forma de operar.

#### **g) Presupuesto Preliminar y límites financieros**

Uno de los justificativos centrales del Presupuesto Preliminar fue brindar a las jurisdicciones una herramienta que les permitiera distribuir de acuerdo a prioridades los techos presupuestarios comunicados, confeccionan con la mayor racionalidad posible el anteproyecto de presupuesto que debían presentar a la Secretaría de Hacienda.

Los techos financieros comunicados a una jurisdicción consisten en la asignación previa de una parte de los recursos proyectados para el nuevo ejercicio. No se trata de la asignación definitiva porque ésta depende, en lo que se refiere al Poder Ejecutivo, de la decisión del Gabinete Nacional y del Presidente de la Nación en el momento de definir el proyecto de ley de presupuesto. Si bien las jurisdicciones cuando preparan su anteproyecto de presupuesto tienen la obligación de distribuir por programas, actividades, proyectos y categorías equivalentes el techo fijado, también pueden presentar requerimientos adicionales, los que serán analizados y aprobados o rechazados en etapa final.

El proceso de elaboración de los techos abarca al conjunto de proyecciones y decisiones que se requieren para la programación financiera macro del presupuesto, cuyas operaciones son coordinadas y centralizadas por la Secretaría de Hacienda, actuando la Oficina Nacional de

---

<sup>15</sup> Esta reforma se plasmó jurídicamente en la Ley N° 24.629. Con relación al propósito de la ley, concretar la segunda etapa de la reforma iniciada en el año 1989 de privatización y concesión de empresas del Estado y desregulación económica, los resultados obtenidos fueron modestos.



Presupuesto como el principal operador técnico. Con relación a los gastos se tiene en cuenta diferentes sistemas de información (sistemas de personal, inversión pública, proyectos de préstamo de organismos internacionales, deuda pública, etc) que permiten realizar una primera distribución institucional del gasto. Luego en forma iterativa se realizan ajustes para hacer compatible este nivel de gastos con el financiamiento disponible, hasta alcanzar las metas fiscales establecidas. En definitiva los techos consisten en un ejercicio de distribución realista del gasto en función de los recursos.

El enfoque del Presupuesto Preliminar es el opuesto al de los techos. El objetivo es calcular el gasto necesario para cumplir en tres niveles de esfuerzo con los objetivos jurisdiccionales.

La conciliación entre estos dos enfoques es una vez más un ejercicio de conciliación nacional del enfoque micro con el macro, en donde éste último es el que debe tener la última palabra. Se trata de un ejercicio difícil de resolver, porque siempre implicará la existencia de costos en términos de pérdida de beneficios.

La tarea se facilita porque los techos son agregaciones de gastos<sup>16</sup> en donde la jurisdicción tiene la posibilidad de discriminar los programas que va a ejecutar dentro del ámbito de su jurisdicción.<sup>17</sup>

### **C. Hacia la actualización de la Circular ONP N° 2/96**

Pese a su lógica, lo normal ha sido que las jurisdicciones aunque realizaron el Presupuesto Preliminar, cumplieron mecánicamente con las restricciones impuestas por los techos mediante la aplicación de métodos tradicionales de recorte de gastos y dejando para la discusión posterior tanto en la instancia del Poder Ejecutivo como en la del Poder Legislativo, la posibilidad de obtener refuerzos presupuestarios. El principal problema es que la filosofía del Presupuesto Preliminar y toda la tecnología puesta a su servicio, por lo general no fue asumida por las conducciones políticas de las jurisdicciones, quedando como una responsabilidad propia de las autoridades administrativas, ampliando de esta manera la brecha entre los propósitos de las políticas sustantivas y las asignaciones presupuestarias.

No obstante, la situación actual muestra el agravamiento de las condiciones que motivaron el dictado de la Circular. Se mantiene la aplicación de medidas generales de contención del gasto, con sus consecuencias negativas sobre los servicios públicos.

Por consiguiente, una vez más es necesario insistir en una nueva toma de conciencia de la necesidad de aplicar procedimientos racionales.

Para ello, y desde lo estrictamente técnico resulta conveniente actualizar la Circular N° 2 a las actuales circunstancias institucionales, otorgándole una mayor consistencia conceptual. A título de sugerencia se pueden señalar algunos lineamientos que podrían ser consideradas en esta actualización:

- Es conveniente ampliar y delinear mejor la forma en que se deben vincular los límites financieros con la programación de detalle contenida en el Presupuesto Preliminar.
- Se deben desarrollar procedimientos más precisos para la organización del proceso de decisiones desde el comienzo de la tarea de programación presupuestaria de los tres

<sup>16</sup> Por ejemplo en el entonces Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos, los techos eran una expresión agregada que comprendía en un solo total a las secretarías encargadas de las áreas de agricultura, ganadería y pesca, obras públicas, energía, minería, industria, hacienda, estadística y censos, programación económica, comercio, etc.

<sup>17</sup> En el caso de Argentina esta ventaja pierde relevancia porque debido a que el gasto inercial de corto plazo absorbe una parte importante de los recursos.

escenarios hasta la definición del anteproyecto, dentro de lo cual cabe la propuesta de seguir un proceso piramidal de decisiones, con la selección en la base de unidades primarias de programación de paquetes de decisión.

- Debe quedar explícita la regla del PBC para el ordenamiento de las prioridades, en donde el escenario de mínima es el de “alta prioridad”, el intermedio de “media prioridad” y el de máxima de “baja prioridad”.
- Sin perjuicio de mantener el criterio de que el Presupuesto Preliminar debe ser principalmente una herramienta útil para las jurisdicciones, la información acumulada en esta etapa debe estar presente de algún modo en las instancias posteriores de decisión.
- Dentro de las técnicas recomendadas se debería darle un mayor lugar al PBC dentro del proceso de programación del Presupuesto Preliminar. Con respecto al SADCI y a la Reingeniería puede mantenerse como una recomendación necesaria en un proceso de reforma de mayor alcance temporal a los tiempos restringidos de la confección del presupuesto.

En forma breve y simplificada, en el Anexo se presentan ejemplos de cómo avanzar en la línea recomendada. Estos casos servirán asimismo para aclarar mejor el tema desarrollado, esperando además que los mismos contribuyan a una nueva toma de conciencia de la importancia que tiene para el logro de mejores servicios público en un marco de progresivo saneamiento de las finanzas públicas.

## Anexo

### **Ejemplos de algunos procedimientos y resultados del Presupuesto Preliminar**

(Versión actualizada)

#### **I. Instrucciones del titular de la jurisdicción para la elaboración del Presupuesto Preliminar a los responsables de Programas, Actividades, Proyectos, etc.**

La realización del Presupuesto Preliminar requiere de la conducción política del titular de la jurisdicción (Ministro, Secretario, Administrador General, Rector, etc.). Esta constituye la condición fundamental para la pertinencia y utilidad del trabajo a desarrollar. Las instrucciones que se impartan pueden comprender diversos aspectos de la gestión de la institución, algunos de ellos pueden no ser esenciales para la realización de la tarea de programación presupuestaria, sin embargo para el Presupuesto Preliminar es necesario que en estas instrucciones se especifiquen los objetivos anuales y cuando, sea posible, las metas físicas de los programas y de las demás categorías programáticas, para la construcción de los tres escenarios.

En el Ejemplo N° 1 se muestran partes de diferentes textos de instrucciones de los responsables de las jurisdicciones en la parte medular de la fijación de las metas para los tres escenarios. Se ha tratado de reducir la instrucción para enfatizar la necesidad de establecer mediciones, para lo cual se presentan casos de programas con objetivos cuantificables (lucha contra la aftosa), con otros en donde se utiliza un indicador que representa indirectamente al producto ofrecido por el programa (administración de la justicia) o directamente se establecen objetivos en donde sólo se puntualiza el factor determinante de la diferencia de los escenarios entre sí (programa de asistencia financiera).

**EJEMPLOS DE DIRECTIVAS PARA LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PRELIMINAR**

**Instrucciones impartidas por el Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación al Director del Programa “Control de la fiebre aftosa”**

Estatus actual del país: “Libre de aftosa con vacunación”.

Escenario de Máxima:

“Vacunar, con cargo al Fisco, a un 100% del rodeo de la zona vulnerable y realizar las acciones complementarias, como control sanitario, identificación del ganado, para lograr en tres años el estatus de país declarado “Libre de aftosa sin vacunación”, de modo de poder incrementar los ingresos por exportación en \$ 15,0 millones por año por mejoras en la calidad y cantidad de los productos exportados. La meta principal es vacunar a 5.000.000 de reses. Las metas complementarias es realizar el caravaneo (identificación electrónica) de las reses vacunadas, etc.”.

Escenario Intermedio:

“Vacunar, con cargo al Fisco, al 60% del rodeo de la zona vulnerable y realizar las acciones complementarias para lograr en tres años el estatus superior, siempre y cuando se logre convencer al sector privado para que se haga cargo del 40% restante, resignando ingresos de exportación por desplazamiento de la meta en el tiempo en el caso de falta de aportes del sector privado”.

Escenario de Mínima:

“Mantener el estatus actual pero sin realizar los gastos que permitirían acceder al rango superior, debiéndose tomar los recaudos para evitar descender al estatus inferior de país infectado de aftosa y sin vacunación. A estos efectos se deberá programar la vacunación del 60% del rodeo vulnerable con cargo al Fisco, no previéndose erogaciones para cumplir metas complementarias.”

**Directivas del Presidente de la Corte Suprema de Justicia al responsable técnico del programa “Administración de la justicia de primera instancia del fuero penal”**

Escenario de Máxima:

“Mejorar el servicio judicial disminuyendo el indicador tiempo promedio de resolución de las causas de cuatro a dos años y medio.”

Escenario Intermedio:

“Idem anterior, excepto que la previsión de gastos debe ser suficiente para disminuir el tiempo de resolución de las causas de cuatro a tres años.”

Escenario de Mínima:

“Realizar cambios en los procedimientos para obtener mejoras de eficiencia, que impliquen mantener las actuales prestaciones con un gasto total menor”

**Directivas del Ministro de Economía al responsable del programa de “Conducción general de la administración financiera del Estado”**

Escenario de Máxima:

“Mantener las actuales prestaciones pero de un modo más eficiente, previendo los gastos para el montaje y puesta en marcha el sistema local unificado de administración financiera y gestión de compras, en un año en la Administración Central y en dos años en los organismos descentralizados”.

Escenario Intermedio:

“Idem anterior, pero previendo el montaje y puesta en marcha del sistema en dos años en la Administración Central y en tres años en los organismos descentralizados”.

Escenario de Mínima:

“Mantener las actuales prestaciones con una mejora en la eficiencia que implique una reducción de los gastos actuales.”

## II. Información relevante para la toma de decisiones, obtenida con la aplicación del Presupuesto Preliminar.

El siguiente caso (Ejemplo N°2) se refiere a la presentación de la información relevante y final que se obtiene después de un proceso de definición de la política a seguir con relación al Programa de Lucha contra el Mal de Chagas-Mazza, las metas anuales y de largo plazo, la medición del impacto, el establecimiento de las relaciones insumo-producto para el cálculo de la tabla de insumos, la matriz de gastos y costos y finalmente el llenado de los formularios para el procesamiento electrónico de la información de acuerdo con los clasificadores presupuestarios y demás requisitos normativos. Aunque a los especialistas en las técnicas presupuestarias el ejemplo puede resultarles una verdad de perogrullo, la experiencia indica que este tipo de informes pocas veces llega a los gabinetes de decisión política sobre la distribución del presupuesto.

Ejemplo N° 2

### EJEMPLO DE LA INFORMACIÓN RELEVANTE OBTENIDA CON LA ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO PRELIMINAR

#### PROGRAMA LUCHA CONTRA EL MAL DE CHAGAS

OBJETIVO ESTRATÉGICO: **Erradicar el Mal de Chagas-Mazza**

#### ESCENARIO DE MÍNIMA:

Meta: Rociar 90.000 viviendas dos veces al año, lo cual implica realizar 180.000 rociados.

Beneficio esperado en el largo plazo (impacto de largo plazo):

- Reducir a cero el índice de infestación en el término de 20 años (umbral de mínima).

Beneficio esperado anual (impacto anual) :

- Reducir en el 5% el índice de infestación, que en la actualidad es del 30%, lo que beneficia a 9.000 personas.

Gasto total: \$ 9.128.000

#### ESCENARIO INTERMEDIO:

Meta: : Rociar 110.000 viviendas dos veces al año, lo cual implica realizar 220.000 rociados.

Beneficio esperado de largo plazo:

- Reducir a cero el índice de infestación en el término de 14 años.

Beneficio esperado anual:

- Reducir el 7,14% el índice de infestación, lo que beneficia a 12.734 personas.

Gasto total: \$ 10.497.200

#### ESCENARIO DE MÁXIMA:

Metas: : Rociar 150.000 viviendas dos veces al año, lo cual implica realizar 300.000 rociados y erradicar 1.500 viviendas precarias-

Beneficio esperado de largo plazo:

- Reducir a cero el índice de infestación en el término de 8 años.

Beneficio esperado anual:

- Reducir el 12 % el índice de infestación, lo que beneficia a 21.600 personas.

Gasto total: \$ 21.518.850

Ejemplo N° 2 (conclusión)

**PLANILLA RESUMEN DEL GASTO –BENEFICIO DE LOS TRES ESCENARIOS**

Escenario	Beneficiarios	Gasto
Mínima	9.000	9.128.000
Intermedia	12.134	10.497.200
Máxima	21.600	21.518.850

### III. Serie de ejemplos que expresa el proceso ascendente de decisiones partiendo de la información elaborada en la etapa del Presupuesto Preliminar y hasta la definición del proyecto de ley de presupuesto por parte del Poder Ejecutivo.

- Definición de las prioridades por parte del Responsable del Programa Información Estadística perteneciente a un supuesto Ministerio de Economía.

El Ejemplo N° 3 parte de los resultados obtenidos por los responsables de los subprogramas del Programa Información Estadística perteneciente al Ministerio de Economía, en donde en función de las instrucciones impartidas por el titular del Ministerio, aquéllos fueron los encargados de dirigir la primera instancia del proceso de confección del presupuesto preliminar. Si bien la información que se presenta se refiere al gasto se debe destacar que hace a la esencia del Presupuesto Preliminar que cada escenario esté acompañado por una justificación en términos de beneficios cualitativos y cuantitativos y demás logros relevantes a obtener.

Se puede observar también en el cuadro la transformación de los escenarios en prioridades de acuerdo con la regla del Presupuesto Base Cero.

Ejemplo N° 3

**CUADRO RESUMEN DEL GASTO DE LOS ESCENARIOS DEL PROGRAMA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA***(en millones de pesos)*

Subprogramas	Actual	Alta	Media	Baja
Indices de Precios	9.4	5.9	7.3	8.4
Indices de Actividad Laboral y Desempleo	6.4	5.9	6.1	6.4
Estadísticas de Comercio Exterior	4.6	4.1	4.4	4.5
Indices Sociales	5.0	4.8	5.1	5.3
Investigaciones Estadísticas	0.5	0.4	0.8	1.0
Conducción, Y planeamiento	3.1	2.1	2.6	2.7
<b>Total Programa</b>	<b>29.0</b>	<b>23.2</b>	<b>26.3</b>	<b>28.3</b>

- Definición del Anteproyecto de Presupuesto del Ministerio de Economía sobre la base del Presupuesto Preliminar y respetando el límite financiero comunicado.

Este ejemplo (N° 4) permite ver con claridad cómo se define el anteproyecto de presupuesto de la jurisdicción en función de las prioridades surgidas de la elaboración del Presupuesto Preliminar y con sujeción al techo comunicado. Cabe mencionar algunas consideraciones complementarias:

- Dentro de cada programa se realizó un trabajo similar al del Programa Información Estadística. Éste forma parte del cuadro con los importes mencionados en el ejemplo anterior.

- El titular del Ministerio cumplió con el límite impuesto mediante su propio esquema de prioridades. Al Programa Información Estadística le asignó el nivel de Media Prioridad (Escenario Intermedio), a los Programas Política Económica y Administración Financiera del Estado les asignó el nivel de Máxima Prioridad (Escenario de Mínima), lo mismo sucedió con la Actividad Central Coordinación y Administración<sup>18</sup>. Al Programa Política Tributaria el Ministro le asignó la máxima prioridad aunque no pudo otorgarle el gasto correspondiente al escenario de máxima, resignando beneficios cualitativos y/o cuantitativos. Antes de tomar la decisión debió constatar que con un gasto superior al del escenario intermedio era posible obtener beneficios adicionales.
- La sujeción del Ministro al techo preestablecido se realiza en el entendimiento que una parte de los gastos no contemplados pueden ser recuperados aunque sea en parte, en la etapa de determinación final del proyecto de ley de presupuesto. Para ello tendrá la información y justificativos obtenidos del Presupuesto Preliminar.

## Ejemplo N° 4

**DETERMINACIÓN DEL ANTEPROYECTO DEL PRESUPUESTO  
DE LA JURISDICCIÓN MINISTERIO DE ECONOMÍA.  
TECHO COMUNICADO: \$ 53 MILLONES**

*(en millones de pesos)*

<b>Programas y actividades</b>	<b>Actual</b>	<b>Alta</b>	<b>Media</b>	<b>Baja</b>	<b>Anteproyecto</b>
Información Estadística	29.0	23.2	26.3	28.3	26.3
Política Económica	4.5	4.4	4.6	5.1	4.4
Administración Financiera del Estado	16.0	13.0	15.0	17.0	13.0
Política Tributaria	4.5	2.7	3.5	4.9	4.0
Coordinación y Administración	5.7	5.3	5.5	5.8	5.3
<b>Total Ministerio</b>	<b>59.7</b>	<b>48.6</b>	<b>54.9</b>	<b>61.2</b>	<b>53.0</b>

- Cuadro del proyecto de presupuesto general de la Administración Nacional

El cuadro del Ejemplo N° 5 permite en sus diferentes columnas los gastos del Presupuesto Actual, los Presupuestos de Alta, Media y Baja Prioridad y el Proyecto de Presupuesto. Este último responde a los niveles asignados por las distintas jurisdicciones en función de los techos. Constituye un cuadro gerencial para la decisión final del gabinete nacional y del Presidente de la Nación. No se trata del único cuadro<sup>19</sup> sino que también debe ser acompañado con información relevante de los beneficios a obtener. En el caso del Ministerio de Salud, debería formar parte un cuadro de beneficios similar al del Ejemplo N° 2, del Programa de Lucha contra el Mal de Chagas-Mazza.

<sup>18</sup> Se sigue la terminología del Presupuesto de Programas vigente en la Secretaría de Hacienda de Argentina.

<sup>19</sup> Se puede afirmar que a pesar de la sencillez el Gabinete Nacional no ha recibido nunca un cuadro ese formato.

## Ejemplo N° 5

RESUMEN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL  
(ANTES DEL TRATAMIENTO DEL GABINETE NACIONAL)

(en millones de pesos)

Jurisdicciones	Presupuesto Actual	Prioridades			Proyecto
		Alta	Media	Baja	
Poder Legislativo	110	96	114	132	107
Poder Judicial	650	565	628	778	591
Ministerio Público	140	115	128	156	135
Presidencia	48	23	27	28	26
Jefe de Gabinete	18	7	8	9	7
Interior y Justicia	725	638	708	927	718
Relaciones Exteriores	289	240	264	314	270
Defensa	3.150	2.600	2.730	3.276	2.690
Economía	60	49	55	61	53
Obras Públicas	560	507	670	850	580
Educación	1.780	1.480	1.598	1.726	1.670
Trabajo	25	24	26	27	26
Seguridad Social	14.500	13.900	14.456	15.034	14.456
Salud y Acción Social	350	330	358	370	360
Deuda Pública	11.000	8.050	8.910	10.180	8.590
<b>Totales</b>	<b>33.405</b>	<b>28.624</b>	<b>30.680</b>	<b>33.868</b>	<b>30.279</b>
<b>Gasto primario</b>	<b>22.405</b>	<b>20.574</b>	<b>21.770</b>	<b>23.688</b>	<b>21.689</b>

- Definición del Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional.

En el último Ejemplo (N° 6) se aprecian los resultados de la discusión sobre el presupuesto del Gabinete Nacional y la decisión final del titular del Poder Ejecutivo. Manteniendo la regla de no aumentar el total del gasto, se realizaron ajustes en los gastos por compensación, suponiendo que los beneficios ganados en las jurisdicciones que tienen refuerzos de gastos superan a la pérdida de beneficios de las jurisdicciones que tuvieron que rebajar sus gastos.

## Ejemplo N° 6

AJUSTES EN EL GASTO DISPUESTOS EN LA APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY  
POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL

(en millones de pesos)

Jurisdicciones	Actual	Proyecto	Modificaciones	Proyecto de ley
Poder Legislativo	110	107	- 11	96
Poder Judicial	650	591		591
Ministerio Público	140	135		135
Presidencia	48	26		26
Jefe de Gabinete	18	7		7
Interior y Justicia	725	718	- 10	708
Relaciones Exteriores	289	270	- 30	240
Defensa	3.150	2.690		2.690
Economía	60	53		53
Obras Públicas	560	580	90	670
Educación	1.780	1.670	-49	1.621
Trabajo	25	26		26
Seguridad Social	14.500	14.456		14.456
Salud y Acción Social	350	360	10	370
Deuda Pública	11.000	8.590		8.590
<b>Totales</b>	<b>33.405</b>	<b>30.279</b>	<b>0</b>	<b>30.279</b>
<b>Gasto primario</b>	<b>22.405</b>	<b>21.689</b>	<b>0</b>	<b>21.689</b>

Este proceso puede seguir en la etapa parlamentaria, en donde los legisladores podrán contar para su análisis con la información elaborada como producto del Presupuesto Preliminar.



## VII. Avances en la implantación de la administración financiera gubernamental en Cuba

---

*Héctor Casals<sup>1</sup>*

### A. Introducción

En el presente trabajo trataremos de explicar el camino que hoy recorre el Estado cubano, para lograr una gestión más eficiente y eficaz en materia de recursos y gastos públicos.

Partiendo de que uno de los más difíciles retos que enfrentan los Estados Nacionales hoy, es la necesidad de encontrar la fórmula adecuada ante los cada vez más escasos recursos públicos y la cada vez más necesaria expansión del gasto público, como vía para lograr un adecuado desarrollo del capital humano y del mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos a los cuales representa, el desarrollo de una gestión eficiente se convierte en un imperativo de máxima prioridad.

En particular, la última década del milenio que recién concluyó y los primeros años del presente decenio, no han sido precisamente fáciles para el Estado cubano. En ese corto período, y como consecuencia de causas principalmente exógenas, sin excluir las endógenas, el país tuvo que rediseñar su modelo económico, basado hasta entonces en la planificación material centralizada, como principal instrumento de dirección económica.

---

<sup>1</sup> Viceministro, Ministerio de Finanzas y Precios, República de Cuba

## B. Antecedentes

Se realizaron reformas de profundo contenido, con un fuerte impacto en las instituciones que conformaban el sistema económico, bajo los principios de preservar por sobre cualquier dificultad, los logros alcanzados en materia social y de calidad de vida, revertir el decrecimiento de la economía y lograr bases permanentes para un desarrollo sustentable.

En este sentido, aún cuando se mantuvieron centralizadas las políticas, se produjo un amplio proceso de descentralización de la gestión, tanto en lo referido a las empresas públicas, como en el comercio exterior; se amplió el sector privado, con el objetivo de incrementar la oferta de bienes y servicios, se entregó el 40% de las tierras estatales, en calidad de usufructo perpetuo a los campesinos y se aprobó el establecimiento de mercados agropecuarios e industriales, que a precio de oferta – demanda, comercializan sus productos, entre las principales medidas.

El sector financiero no fue ajeno a estas reformas. Se aceleró el proceso de expansión y modernización del área del seguro; se transformó el sistema bancario, independizándose las funciones de la Banca Central, de las de los bancos comerciales y se promulgó la Ley del Sistema Tributario.

Por otro lado, y como consecuencia de las transformaciones económicas en todas las esferas del país y del empleo de instrumentos de regulación indirectos, en un contexto de una progresiva descentralización de la gestión económica, tanto en el plano macro como en la microeconomía, la política fiscal comienza a jugar un papel más activo, encaminado a:

- Coadyuvar a la estabilización macroeconómica, como base para el desarrollo sostenible del país.
- Incrementar la eficiencia de la actividad productiva fundamentalmente en las empresas públicas, como principales generadoras de recursos financieros al Presupuesto.
- Garantizar la mejor y más equitativa asignación y utilización de los recursos públicos, empleados en la actividad presupuestada, haciendo especial énfasis en la eficiencia y la eficacia de su empleo.

Como uno de los pasos más relevantes en el ordenamiento de las finanzas públicas, en abril de 1999 se aprobó el Decreto Ley 192 “De la Administración Financiera del Estado”, cuyo objetivo principal, y así se recoge en su texto, es imprimir un mayor grado de transparencia, ordenamiento y organicidad al proceso de planificación, ejecución y control de los recursos públicos, en función de las políticas trazadas por el Estado y de las metas derivadas de estas.

El reto de introducir un sistema de administración financiera, transitaba incluso por la necesidad de un cambio en la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas y Precios, que no estaba diseñado para asumir las misiones que se derivaban de la aplicación del referido sistema

Dicho Decreto Ley, estipula que el Sistema de Administración Financiera de Cuba, estaría integrado por los siguientes subsistemas:

- Tributario
- Presupuestario
- De Tesorería
- De Contabilidad Gubernamental
- De Crédito Público

Aunque en materia de presupuesto y de administración tributaria, los subsistemas daban respuesta a los requerimientos básicos del Decreto Ley, ambos debían continuar sometidos a un proceso de perfeccionamiento.

La Ley Orgánica del Presupuesto, vigente desde el año 1980, resultaba obsoleta ya que, entre otros elementos:

- No contemplaba la existencia de las diversas formas de propiedad y las relaciones de éstas con el Presupuesto.
- No definía las relaciones fiscales de las entidades con el Estado, lo que no posibilitaba identificar transparentemente el doble papel de este, es decir, como fisco y como propietario.
- Sólo se circunscribía a regular los procedimientos de elaboración, ejecución, control y liquidación del Presupuesto del Estado y de los presupuestos que lo integraban, mezclando elementos de gastos con pagos.
- No posibilitaba la descentralización de recursos financieros a los presupuestos del sistema.
- No se ajustaba en su contenido y tecnología, y por tanto no era comparable con la práctica internacional en esta materia.

Sin embargo, su aplicación durante algo más de dos décadas, posibilitó crear una cultura presupuestaria, que sirvió de sustento para una rápida adaptación a los cambios necesarios que debían producirse.

En cuanto al sistema tributario, previamente, en 1994, se había sancionado la Ley 73 “Del Sistema Tributario”, creándose la Oficina Nacional de Administración Tributaria, con delegaciones en los 169 municipios del país y que en 1999, contaba ya con un sistema de recaudación de los recursos financieros con un adecuado nivel de eficiencia, a pesar del poco tiempo de creada. En ella se definían como principios básicos:

- Generalidad y equidad de la carga tributaria, en correspondencia con la capacidad de las personas, tanto jurídicas como naturales.
- Instrumento de Política Económica General, para responder a las exigencias del desarrollo económico y social del país.

Por tanto, se consideraron como factores críticos de éxito para alcanzar la plena instrumentación del referido Decreto Ley:

- un cambio en la estructura del Ministerio de Finanzas y Precios y de las instancias homólogas de subordinación local, que den respuesta a los requerimientos establecidos en el Decreto Ley,
- la puesta a punto de un subsistema de Tesorería que posibilitara, en el mediano plazo, un uso eficiente de los recursos y reducir la dispersión de estos a partir de la concentración de las cuentas que se operan por el Presupuesto y
- el establecimiento, en el mediano plazo, de un subsistema de Contabilidad Gubernamental, que permitiera el registro sistemático de las operaciones que se realizan en las diferentes instituciones de la administración pública, con el objetivo de generar información financiera, presupuestal, patrimonial y económica para la evaluación y la toma de decisiones.

No debe soslayarse que, aún cuando por definición constitucional, Cuba es una república unitaria, su sistema de gobierno esta estructurado en correspondencia con la división política, compuesta por 14 provincias y 169 municipios. Sustentado en ese sistema, se diseña el de

administración financiera, donde cada nivel de gobierno, dispone de un presupuesto y una tesorería independientes en cuanto a la gestión y debe registrar contablemente los hechos económicos que se producen en su nivel.

El sistema diseñado, debía tener en cuenta además, las características de la economía cubana, destacando entre las principales:

- a) Centralización de las decisiones y de las definiciones de políticas, a cargo de los niveles superiores.
- b) Alto grado de descentralización en la gestión y ejecución de las decisiones, en los niveles inferiores (unidades gestoras)
- c) Clara definición de los sistemas para las unidades gestoras (básicos, de apoyo, de planificación, de control etc.)
- d) Existencia de un sistema presupuestario estructurado sobre la base de la división política administrativa del país, con tres niveles de gobierno, es decir central, provinciales y municipales y adicionalmente un Presupuesto de la Seguridad Social (200 presupuestos independientes)
- e) Amplitud del Sector Público en todas las instancias de gobierno, con un fuerte impacto en el gasto público, especialmente en los servicios sociales y en el proceso inversionista que administran mayoritariamente los gobiernos locales.
- f) Ausencia de tecnología adecuada para garantizar, al menos en una primera etapa, la integración automatizada de los diferentes subsistemas.

La descentralización de la gestión, alcanza no solo a los niveles subnacionales, sino que llega a la unidad básica gestora que brinda el servicio, con independencia de a qué nivel esté subordinada, e incluye tanto el ámbito empresarial, como las entidades totalmente presupuestadas.

### **C. Situación actual de la implantación de la Administración Financiera Gubernamental.**

Bajo esas condiciones, el Sistema de Administración Financiera Gubernamental, presenta hoy los siguientes avances.

En lo legal, está respaldado por el Decreto Ley 192 de 1999 y por el Acuerdo No. 3944 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros del año 2001, que aprueba la nueva estructura del Ministerio de Finanzas y Precios, para dar respuesta a las exigencias de dicho decreto, que incluye:

- Una Dirección General de Presupuesto, con 3 direcciones subordinadas: Normas y Políticas; Programación y Evaluación; Ejecución y Control.
- Una Dirección General de Tesorería con 3 direcciones subordinadas: Programación y Control; Técnica y Operaciones.
- Una Dirección de Contabilidad Gubernamental.

Se ratifica además, la Oficina Nacional de Administración Tributaria, creada desde 1994 y se inserta la función de Crédito Público en la Dirección de Política Financiera, con el propósito de comenzar los estudios en esta materia.

En cuanto a los diferentes subsistemas, la situación actual es la siguiente:

### **Tributario**

El Subsistema Tributario dispone de un diseño institucional, que asegura su aplicación generalizada en todo el territorio nacional, a través de 169 oficinas municipales de Administración Tributarias, con un adecuado poder recaudatorio y de regulación. Es integral y uniforme y está armonizado en lo fundamental con el entorno de los países de la región.

Se ha alcanzado un nivel si no óptimo, bastante elevado de automatización y las oficinas municipales, realizan la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto de personas naturales, como jurídicas, así como las conciliaciones con los bancos comerciales donde los contribuyentes depositan los ingresos tributarios y no tributarios.

El sistema aplicado posibilita obtener la información de la recaudación y tipo de ingreso, tipo de presupuesto al que se dirige la recaudación y tipo de moneda, al contar con un clasificador uniforme de recursos financieros.

En este momento se considera que el subsistema está en una etapa de consolidación e institucionalización.

### **Presupuestario**

El Subsistema Presupuestario, que integra los procesos de elaboración, ejecución, control y liquidación del Presupuesto del Estado a todos los niveles e instancias de gobierno, está conformado, como se mencionó con anterioridad por 200 presupuestos independientes:

- 169 Presupuestos municipales
- 14 Presupuestos de las provincias
- 14 Presupuestos provinciales<sup>2</sup>
- 1 Presupuesto de la Seguridad Social
- 1 Presupuesto Central
- 1 Presupuesto del Estado

Se caracteriza por una adecuada combinación entre la centralización de la Política Fiscal y una alta descentralización en la administración y ejecución del Gasto Público, con un sistema de coparticipación de los Presupuestos Locales en los Ingresos del Presupuesto Central.

Durante el finalizado año 2002, se revisaron, modificaron y adecuaron a los cánones internacionales, sin desconocer las características de nuestra economía: las metodologías para la elaboración del Presupuesto, para el control de la ejecución y para la liquidación y los clasificadores por objeto de gasto y de grupos presupuestarios, que son de utilización general.

El proceso de elaboración y de ejecución, que se realiza con cortes mensuales, se encuentra automatizado hasta nivel de Presupuesto Provincial y de Organismos Centrales. No obstante, la automatización no llega al universo de las unidades gestoras, lo cual no posibilita obtener la información de la ejecución con oportunidad para su evaluación y análisis.

### **Tesorería**

Uno de los subsistemas en que más se ha trabajado para su puesta a punto, es precisamente el de Tesorería, aún sin aprobarse el Decreto Ley 192. Con conocimiento de la necesidad de un profundo cambio en el manejo de los fondos, ya desde el propio año 1997, se comienzan a aplicar limitados principios de tesorería, principalmente en los Presupuestos Locales.

---

<sup>2</sup> Se refiere a la consolidación de los presupuestos municipales con el de las actividades de subordinación provincial ( presupuesto de la provincia).

Como consecuencia de la reestructuración de la Banca y de la conversión de las cuentas de disponibilidades en cuentas de fondos, los recursos líquidos dispersos en poder de las entidades gestoras y la cantidad de cuentas habilitadas, obligaron a dar pasos anticipados al establecimiento de una Tesorería.

En tal sentido y bajo el asesoramiento de expertos de otros países de la región, se diseñó un Subsistema de Tesorería que funcionara bajo las reglas de un Fondo Unificado, como el método que más se adaptaba a las características, condiciones, grado de introducción de la automatización de los procesos económicos y posibilidades financieras para su desarrollo en los próximos años, en el contexto de las finanzas públicas cubanas. En su instrumentación, se han obtenido los siguientes avances:

- Reducción del número de cuentas con que opera la Tesorería Central, para minorar la dispersión de recursos inmovilizados, así como alcanzar una mayor flexibilidad en el proceso de ejecución presupuestaria.
- Reducción de la periodicidad en la asignación de fondos a las subtesorerías (organismos de la administración central), y a las tesorerías locales.
- Centralización en la asignación de recursos derivados del sistema de coparticipación de los Presupuestos Locales en los ingresos del Presupuesto Central, que antes retenían directamente los primeros, causando demoras en la recepción de estos por el segundo.
- Elaboración del Presupuesto de Caja, independiente del de gastos, su programación mensual y su validación con la ejecución real, por los diferentes conceptos y niveles.
- Elaboración de la información mensual de la Caja Central y la obtención de los saldos diarios y su conciliación con el Banco, con 24 horas posteriores a su afectación.
- Consideración de los saldos de las cuentas del Presupuesto Central administradas por funciones delegadas por las Tesorerías Provinciales, como saldos de la Tesorería Central, dando los pasos hacia la constitución del Fondo Unificado.
- Confeción de las metodologías procedimientos y normativas propias.

El subsistema, al igual que el presupuestario, está automatizado hasta nivel de subtesorerías y tesorerías provinciales y se trabaja en la interconexión del Banco Comercial, agente del Presupuesto, con la Tesorería Central.

Para el caso de los recursos financieros, las Oficinas de Administración Tributarias funcionan como agentes del tesoro, para el registro y control de los ingresos, con procedimientos que muestran un alto grado de efectividad.

### **Contabilidad Gubernamental**

En materia contable, nuestro país ha transitado por diferentes etapas, donde el conocimiento acumulado, ha estado indisolublemente unido al estudio y actualización constante, para adecuar la práctica contable a los cánones internacionales aplicados hoy.

Esta estrategia de desarrollo, permitió que en 1997 se emitieran los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, las Normas de Valoración y Exposición, el Nomenclador de Cuentas con el contenido de las mismas y los Estados Financieros aplicables a las empresas públicas y a las unidades gestoras presupuestadas, mediante la edición de los manuales correspondientes.

Con la aplicación de estos procedimientos, se logró establecer los parámetros para el registro de las operaciones de forma homogénea para todo el sector público y al unísono ir rescatando una cultura y disciplina contable de forma acentuada.

Sin embargo, los procedimientos aplicados, no satisfacen totalmente las necesidades para conocer la gestión financiera del Estado.

Aunque en abril del año 1999, se promulga el Decreto Ley mencionado, que establece el subsistema de Contabilidad Gubernamental, como una de las piedras angulares del Sistema de Administración Financiera, no es hasta principios del 2002 en que se comienzan a dar los primeros pasos en su diseño, con la aplicación de la nueva estructura en el Ministerio.

Una de las misiones trazadas por esta área desde su constitución, fue la revisión de los principios, objetivos y formulación del referido sistema, realizándose la preparación de un único manual conformado por:

- Características del Sistema
- Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
- Normas de Contabilidad para el Sector Público
- Nomenclador de Cuentas y contenido
- Estados Financieros derivados de la Contabilidad Gubernamental

Se han desarrollado 16 normas de contabilidad, aplicables a los activos, pasivos, ingresos, gastos, deuda pública, provisiones y reservas, entre las principales, en los cuales se trabaja para su implementación en las entidades del sector público.

Al mismo tiempo, se trabaja aceleradamente en el establecimiento y definición de los vínculos e interrelaciones, desde el punto de vista contable, de los diferentes subsistemas.

### **Crédito Público**

Este subsistema aún se encuentra en fase de estudio, con el propósito principal de evaluar diferentes alternativas y posibilidades de captar medios de financiamiento que no provengan de la Banca Central.

La imposibilidad de Cuba de acceder a préstamos gubernamentales de instituciones financieras internacionales, obliga a nuestro país a cubrir sus déficits fiscales por la vía bancaria, por lo cual resulta de gran importancia explorar otras vías internas de acceso a financiamientos, para poder enfrentar los desbalances presupuestarios y dar solución en el mediano plazo a esta compleja problemática.

## **D. Perspectivas y retos para los próximos años**

Uno de los retos principales para el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración Financiera Gubernamental, es lograr la integralidad del mismo.

En estos momentos se trabaja para dar respuesta a los requerimientos informáticos, que posibiliten garantizar de forma automatizada la necesaria integración de cada subsistema y que estos se complementen entre sí.

Aunque con excepción del Subsistema de Crédito Público, el resto presenta un aceptable desarrollo y aplicación práctica, que debe irse consolidando con la instrumentación de la Contabilidad Gubernamental y la generalización de la Tesorería, éstos aún no presentan el grado de integración que simplifique y garantice la efectividad de las operaciones.

Las limitaciones financieras para acceder a la obtención de los medios automatizados necesarios, aunque constituye una dificultad, no debe convertirse en un freno para el logro de los objetivos trazados y por ello se trabaja por desarrollar los programas que garanticen la integralidad del sistema.

Mientras tanto, se trabaja fuertemente en la capacitación y preparación del personal vinculado a cada uno de los subsistemas, de manera tal de suplir la carencia de equipos automatizados, con la capacidad de los recursos humanos, principal recurso con que cuenta nuestro país para esta y otras importantes tareas.

## **E. Conclusiones**

La diversidad de intereses que se deben satisfacer a través del sector público, muchas veces contrapuestos, requiere disponer de instrumentos de análisis adecuados, para alcanzar decisiones que sean funcionales y den respuesta satisfactoria a los objetivos, metas y programas propuestos.

Para ello, es de suma importancia contar con un enfoque sistémico para ser aplicado a la gestión, como forma de contribuir a una mayor racionalidad de las acciones estatales.

En el caso de Cuba, este enfoque no solo resulta importante, sino que se hace imprescindible, teniendo en cuenta la batalla en que se encuentra enfrascado el Estado, para elevar a planos superiores la calidad de vida de sus recursos más preciados: sus recursos humanos.

Aún en medio de las difíciles condiciones económicas internacionales, que empeoran las ya deterioradas condiciones de vida de nuestros ciudadanos del tercer mundo, en nuestro país hemos apostado por la aplicación de un sistema de administración financiera gubernamental, que le posibilite al Estado continuar desarrollando los programas sociales que se llevan a cabo, con un máximo de eficiencia y eficacia en la aplicación de los limitados recursos de que disponemos.

Nuestro José Martí, del que conmemoramos el 28 de enero, el 150 Aniversario de su natalicio expresó: “Nación que no cuida de ennoblecer a sus masas, se cría para los chacales”.

Emplear las herramientas técnicas que nos brindan los sistemas de administración financiera, en función del ennoblecimiento y mejoramiento de nuestros ciudadanos, es por tanto nuestra tarea de primer orden.



I L P E S



Serie

C E P A L

seminarios y conferencias

### Números publicados

1. Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P); N° de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00). [www](#)
2. Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000. [www](#)
3. La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P); N° venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000. [www](#)
4. Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional, Santiago de Chile 14 y 15 de marzo de 2000 (LC/L.1486-P) N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000. [www](#)
5. Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001. [www](#)
7. Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001. [www](#)
8. Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001. [www](#)
9. Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
13. Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L. 1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$10.00), 2001. [www](#)
14. Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L 1624-P.), N° de venta S.01.II.G.168 (US\$ 10.000), 2001. [www](#)
15. La migración internacional y el desarrollo en las Américas (LC/L. 1632-P), N° de venta S.01.II.G.170 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
16. Taller Preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería / Memorias Caracas, Eduardo Chaparro Avila (LC/L.1648-P), N° de venta S.01.II.G.184 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
17. Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales (mayo de 2001), División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.1645-P), N° de venta S.01.II.G.197 (US\$ 10,00), 2001. [www](#)
18. Seminario Internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. Compendio General (Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2001), (LC/L.1700-P, LC/IP/L.198), N° de venta: S.01.II.G.111 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Informe de relatoría del seminario sobre Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas (LC/L.1698-P; LC/IP/L.197), N° de venta: S.02.II.G.9 (US\$10.00), 2002. [www](#)

20. Informe del Seminario “Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina” (LC/L.1667-P), N° de venta: S.01.II.G.201 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
21. Cuarto diálogo parlamentario Europa-América Latina para el desarrollo sustentable del sector energético (LC/L.1677-P), N° de venta: S.01.II.G.211 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
22. América Latina y el Caribe hacia la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Conferencia Regional Preparatoria (Rio de Janeiro, Brasil 23 y 24 de octubre 2001), (LC/L.1706-P), N° de venta: S.02.II.G.14 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. Oportunidades del sector empresarial en el área del medio ambiente (LC/L.1719-P), N° de venta: S.02.II.G.30 (US\$10.00), 2002. [www](#)
24. Informes nacionales sobre migración internacional en países de Centroamérica. Taller de capacitación para el análisis de información censal sobre migración internacional en América Central (LC/L.1764-P), N° de venta: S.02.II.G.78 (US\$10.00), 2002. [www](#)
25. Ciencia y Tecnología para el Desarrollo Sostenible. Una perspectiva Latinoamericana y Caribeña (LC/L.1840-P), N° de venta: S.03.II.G.5 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Informe del cuarto taller de Gerentes de Organismos de Cuenca en América Latina y el Caribe (LC/L.1901-P), N° de venta S.03.II.G.62 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas (LC/L.1941-P), N° de venta S.03.II.G.100 (US\$ 15.00), 2003. [www](#)
28. Reglas macrofiscales, sostenibilidad y procedimientos presupuestarios (LC/L.1948-P); N° de venta S.03.II.G.106 (US\$ 15.00), 2003
29. Gestión pública por resultados y programación plurianual (LC/L.1949-P); N° de venta S.03.II.G.107 (US\$ 15.00), 2003

- 
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>.

Nombre: .....
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país: .....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....