
manuales

Indicadores de desempeño
en el sector público

Juan Cristóbal Bonnefoy
Marianela Armijo

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

Santiago de Chile, noviembre del 2005

gtz

Este documento fue preparado por Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo, Experto y Consultora del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del ILPES, respectivamente, en el marco del Programa CEPAL/GTZ “Modernización del Estado, Administración Pública y Desarrollo Económico Local y Regional” (GER/04/002).

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-886X

ISSN electrónico 1680-8878

ISBN: 92-1-322800-7

LC/L.2416-P

LC/IP/L.263

Nº de venta: S.05.II.G.163

Copyright © Naciones Unidas, noviembre del 2005. 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

Resumen	7
Introducción	9
I. Aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional	13
1.1 Especificidad de la evaluación en el ámbito público	13
1.2 Institucionalidad, actores y usuarios de los sistemas de indicadores de desempeño	18
II. Indicadores de desempeño: definiciones, tipología y metodologías para su construcción	21
2.1 Concepto de indicador de desempeño	21
2.2 Tipologías de indicadores	25
2.3 Integración de los indicadores de desempeño	37
III. Construyendo los indicadores de desempeño	43
3.1 Pasos básicos para la construcción de indicadores de desempeño	43
3.2 Planificación estratégica e indicadores de desempeño	62
3.3 Usando y comunicando la información entregada por los indicadores	68
IV. Principales dificultades y desafíos en la construcción y uso de los indicadores de desempeño	71
4.1 Dificultades mencionadas con mayor frecuencia en la construcción de indicadores	73
4.2 Principales desafíos en la construcción de indicadores de desempeño	76
4.3 Evaluación y gestión por resultados: conclusiones de su aplicación en América Latina	77

V. Casos internacionales de construcción y aplicación de indicadores de desempeño en instituciones públicas	79
5.1 Casos de indicadores en países OCDE.....	79
5.2 Casos de indicadores de desempeño en países de América Latina	82
5.3 La metodología del Cuadro de Mando Integral y los indicadores de desempeño.....	87
VI. Lecciones y aprendizajes de la experiencia de aplicación de los indicadores de desempeño en la administración pública	97
Bibliografía	101
Serie Manuales: números publicados	105

Índice de cuadros

Cuadro 1	Ámbito de los instrumentos de evaluación en Chile	15
Cuadro 2	¿Qué mecanismos se utilizan para estimar la eficiencia, eficacia y costo efectividad/eficiencia del gasto (<i>value for money</i>) de las actividades públicas?	22
Cuadro 3	El costo de las evaluaciones de programas: Chile y México.....	28
Cuadro 4	Ejemplos de indicadores de eficacia.....	34
Cuadro 5	Ejemplos de indicadores de eficiencia.....	35
Cuadro 6	Ejemplos de indicadores de economía.....	36
Cuadro 7	Ejemplo de indicadores de calidad	36
Cuadro 8	Criterios de validación para la construcción de indicadores	59
Cuadro 9	Tipología de las categorías de indicadores según los usuarios o destinatarios	69
Cuadro 10	Ficha de presentación de indicadores de desempeño de las instituciones públicas chilenas	83
Cuadro 11	Indicadores de gestión de la Dirección Nacional de Vialidad.....	86

Índice de figuras

Figura 1	La medición del desempeño es parte de un largo proceso de planificación.....	17
Figura 2	Interrelaciones desde la perspectiva del proceso productivo, entre economía, eficacia y eficiencia	26
Figura 3	Medidas por ámbito de desempeño y preguntas que se abordan.....	27
Figura 4	Tipo de indicadores de desempeño desarrollados en los países	27
Figura 5	Ciclo básico del proceso de construcción de indicadores de desempeño.....	44
Figura 6	Diagrama conceptual del sistema de información para la gestión (SIG).....	48
Figura 7	Tipología de indicadores según nivel organizacional y planificación.....	51
Figura 8	Modelo de funcionamiento de una unidad de control de gestión	53
Figura 9	Ejemplo de la ficha de presentación de indicador de desempeño de las instituciones públicas chilenas, en su presentación a la Dirección de Presupuestos	56
Figura 10	Ciclo del control de gestión	68
Figura 11	Identificación de procesos y productos estratégicos.....	70
Figura 12	Modelo lógico programa “going global”	80
Figura 13	Esquema para la evaluación del desempeño de las bibliotecas municipales. Ejemplo <i>Performance Measures for Councils</i>	81
Figura 14	CMI Institucional, Instituto de Normalización Previsional	93
Figura 15	Centro de gravedad estratégico, Instituto de Normalización Previsional de Chile.....	94
Figura 16	Mapa estratégico del patronato municipal de deportes de Granada	95

Índice de recuadros

Recuadro 1	Institucionalización de la función de evaluación de resultados	19
Recuadro 2	Sistematización de las actividades de evaluación	19
Recuadro 3	Fomentando una cultura de evaluación	20
Recuadro 4	La medición de resultados y los problemas de nomenclatura	24
Recuadro 5	Fundamentos para la construcción de indicadores de gestión en Chile	25
Recuadro 6	Definición de resultados intermedios y finales	27
Recuadro 7	Indicadores de desempeño para los entes locales del Reino Unido	29
Recuadro 8	Clasificación de indicadores de gestión en España	32
Recuadro 9	Aspectos a tener en cuenta para la evaluación de la eficacia en una organización....	33
Recuadro 10	La meta de mejorar la coordinación	38
Recuadro 11	Preguntas básicas para la identificación de misión institucional	46
Recuadro 12	Ejemplos de objetivos estratégicos.....	47
Recuadro 13	Requisitos de las metas de gestión del SEV de Uruguay	49
Recuadro 14	Ejemplos de metas ambiguas y adecuadas	49
Recuadro 15	Tipos de <i>benchmarking</i>	54
Recuadro 16	Requisitos de los indicadores a nivel individual	56
Recuadro 17	Requisitos de los reportes de gestión	62
Recuadro 18	Definiciones estratégicas del sistema de control de gestión de Chile	64
Recuadro 19	Factores críticos para el desarrollo de un proceso de planificación estratégica en el ámbito público	66
Recuadro 20	Integración entre la planificación estratégica y la medición de la gestión en Estados Unidos	67
Recuadro 21	Uso de la planificación estratégica en las agencias federales de Estados Unidos.....	67
Recuadro 22	Factores claves en la aplicación del sistema de planificación y control de gestión en la DIBAM.....	70
Recuadro 23	Déficit de las políticas de compensación y promoción en América Latina	72
Recuadro 24	Principales dificultades en el desarrollo de los indicadores de desempeño. Estudio realizado por la OCDE en 1994 en los países miembros de esta organización.....	72
Recuadro 25	Dificultades para medir los insumos y productos en el desarrollo de indicadores de eficiencia	75
Recuadro 26	Indicadores de desempeño en los municipios locales del Reino Unido	80
Recuadro 27	Fundamentación de la evaluación del desempeño en Chile	82
Recuadro 28	Ciclo de implantación del sistema de evaluación de la gestión pública.....	84
Recuadro 29	Misión y objetivos estratégicos de la Dirección de Vialidad Nacional	85
Recuadro 30	Características de un cuadro de mando integral	88
Recuadro 31	Ajustes al modelo del CMI para su aplicación en las organizaciones del sector público.....	89
Recuadro 32	Ámbitos e indicadores de CMI para los servicios públicos y la medición de la productividad del gasto público.....	90

Índice de gráficos

Gráfico 1	Tipos de mediciones de desempeño utilizadas por gerentes del Gobierno Federal de Estados Unidos	38
-----------	--	----

Resumen

Este documento desarrolla de manera didáctica tanto los aspectos conceptuales como metodológicos involucrados en el diseño y formulación de indicadores de desempeño en el ámbito público. Asimismo, entrega los elementos que permitan conocer las principales potencialidades, dificultades y límites de la implementación de los indicadores.

Sus contenidos abordan el uso de los indicadores de desempeño en un contexto de desarrollo institucional de la evaluación del desempeño, vinculando estos instrumentos a la planificación estratégica y a la metodología de cuadro de mando integral (*balanced scorecard*).

En el acápite referido a la construcción de indicadores de desempeño se desarrollan en forma secuencial la identificación de objetivos, productos, medidas de desempeño y responsabilidades organizacionales. De igual manera, se presenta la construcción de fórmulas y algoritmos, diseño de sistemas de información, validación de indicadores y los procesos de análisis y comunicación de los resultados obtenidos a partir de los indicadores.

Las secciones conceptuales y metodológicas son complementadas con ejemplos prácticos que permitan identificar las situaciones de mayor complejidad que se enfrentan en el diseño y utilización de los indicadores, poniendo énfasis en la ejemplificación del uso de esta herramienta en distintas experiencias internacionales, tanto de países de América Latina como de la OECD.

Este manual privilegia la sencillez en la exposición de las ideas sobre la extensión analítica, con el objeto de que se convierta en una herramienta de apoyo para todas las actividades de capacitación, investigación y cooperación técnica que desarrolla el ILPES. Su objetivo último es promover la instauración de indicadores de desempeño de las instituciones públicas, facilitando los procesos de mejoramiento de la gestión y la rendición de cuentas del sector público.

Introducción

La evaluación del desempeño de la gestión pública está en el centro de las preocupaciones de los tomadores de decisiones de las instituciones gubernamentales, a todos los niveles de la gestión nacional, regional y local. La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.

Las recomendaciones de políticas económicas del Consenso de Washington marcaron la agenda de reformas en América Latina durante la primera mitad de la década de los noventa. Estas fórmulas ponían el acento en los cambios institucionales que se relacionan con la disciplina fiscal, la reforma fiscal e impositiva, la reorientación del gasto público hacia la salud y la educación, las privatizaciones de empresas públicas y la desregulación de los mercados. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que las iniciativas implementadas hasta mediados de los noventa se centraron en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos y la reestructuración de incentivos de mercado y precios relativos. Las reformas desplegadas no afectaron sustancialmente la institucionalidad estatal, con la excepción de aquellas que afectaron a las empresas públicas, ya sea por la vía de las privatizaciones o por la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia en las empresas que continuaron en el ámbito estatal (Haggard, 1995).

El proceso de reformas logró reducir el déficit fiscal promedio de la región de un 2,2% del PIB en 1990 a un 1,1% en 1997,¹ pero subsistieron en la mayoría de los países latinoamericanos altos niveles de pobreza y de desigualdad social. En este contexto, en 1998 la CEPAL propuso, a través del Pacto Fiscal, un redireccionamiento de las reformas del Estado enfatizando el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad. También otras instituciones, como el Banco Mundial, comenzaron a revalorar el rol de las instituciones estatales en el desarrollo y a relativizar la importancia de las "fallas de mercado" en comparación a las "fallas institucionales".

En el ámbito político estas propuestas se formalizan durante la Cumbre de las Américas de 1998, denominado Consenso de Santiago (o neo-Consenso de Washington). Este conjunto de proposiciones plantea que las debilidades institucionales constituyen un cuello de botella para transformaciones económicas más profundas, reafirmando que la calidad del gasto público es tan importante como el balance fiscal. De este modo, la preocupación por el funcionamiento del aparato estatal ha vuelto a estar en el centro del debate.

La reforma del Estado en América Latina durante la última década, ha sido enfrentada por los diferentes gobiernos a través de una serie de procesos de modernización administrativa del aparato estatal. Se ha dado especial énfasis a la necesidad transitar desde un modelo de gestión burocrático-tradicional caracterizado por un énfasis en los insumos del proceso y en el control externo, hacia un modelo de gestión pública orientada a los resultados. Este modelo releva la preocupación por la identificación clara de objetivos a lograr con el uso de los recursos, así como el establecimiento de metas e indicadores de desempeño que puedan medir el cumplimiento de dichas metas.

En el marco de estas reformas de segunda generación surge un conjunto de iniciativas y programas gubernamentales dirigidos a desarrollar mecanismos de evaluación de la gestión, entre los cuales se cuentan sistemas de indicadores de desempeño asociados en algunos casos a los procesos de planeación de objetivos institucionales a nivel macro, al proceso presupuestario, y/o al establecimiento de convenios por desempeño como instrumentos de responsabilización de los directivos. En este contexto también se asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en algunos programas se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados (*stakeholders*).²

Básicamente, los indicadores de desempeño al proveer información sobre áreas fundamentales de la acción de los entes públicos tales como la eficiencia, eficacia, calidad, y economía de los recursos, aportan al logro de un mejoramiento de la gestión y a una mayor transparencia de la acción pública. En efecto, contar con una batería de indicadores de desempeño vinculados a la gestión estratégica de las instituciones, apoya la toma de decisiones de los directivos sobre bases más ciertas, permite mejorar el desempeño y formular el presupuesto sobre criterios más racionales, junto con posibilitar la rendición de cuentas a los diferentes grupos de interés.

La utilidad de contar con indicadores de desempeño para los gobiernos es indiscutible. No obstante, su incorporación eficaz en el ámbito público conlleva una serie de desafíos que es preciso tener en cuenta tanto en la fase de diseño como en la de implementación.

¹ Promedio simple para 19 países del saldo del Gobierno Central. ILPES, Base de Datos de Estadísticas de las Finanzas Públicas, <http://www.cepal.cl/ilpes/>.

² El término *stakeholder* da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. El derecho administrativo moderno reconoce a éstos como los titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos, quienes pudieren resultar afectados en sus derechos y a los grupos intermedios que la ley reconozca ser titulares de intereses colectivos.

Entre estos desafíos se destaca la cultura organizacional presente en las administraciones públicas, que dificulta transitar hacia una gestión más comprometida por los resultados y posicionar el tema de la evaluación de la gestión como eje central de las preocupaciones gubernamentales. Junto a lo anterior, se añade la debilidad de los sistemas de servicio civil que limita la delegación de facultades y alcanzar mayores niveles de responsabilización de los directivos públicos. Por último, se señala el débil proceso de consolidación de los modelos burocráticos que posibiliten el funcionamiento de administraciones públicas con procedimientos transparentes y confiables, sobre los que se pueda asentar el tránsito hacia una mayor responsabilización por los resultados.

El objetivo de este documento es desarrollar un instrumento que brinde acceso a la conceptualización y metodología para el diseño de indicadores de desempeño en el ámbito público, así como entregar elementos que permitan conocer las principales potencialidades, dificultades y límites del diseño e implementación de los indicadores.

Desde esta perspectiva la parte conceptual y metodológica será complementada con ejemplos prácticos que permitan identificar las situaciones de mayor complejidad que se enfrentan en el diseño y utilización de los indicadores, poniendo énfasis en la ejemplificación del uso de esta herramienta en distintas experiencias internacionales.³

Este manual está dirigido a directivos públicos y funcionarios con responsabilidades en las áreas de planificación y evaluación de la gestión, tanto a nivel de la administración central del Estado, como en el ámbito de las organizaciones públicas que se desempeñan en gobiernos subnacionales.

Se espera además que a partir de este manual se acceda a un material que permita realizar labores de capacitación y cooperación técnica, así como promover la instauración de indicadores de desempeño en la gestión de las instituciones públicas, facilitando los procesos de mejoramiento de la gestión y la rendición de cuentas públicas.

La estructura del manual es la siguiente, en un primer capítulo se desarrollan los aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional, seguidamente en el segundo capítulo se abordan las definiciones, tipología y las metodologías para la construcción de los indicadores de desempeño. En el capítulo III se desarrollan los aspectos básicos para la construcción de los indicadores, así como algunas referencias acerca de la planificación estratégica como herramienta metodológica que se vincula estrechamente al proceso de construcción de los indicadores. El capítulo cuatro entrega, de acuerdo a la experiencia de trabajo de los autores, y de la sistematización de la bibliografía, las principales dificultades y desafíos en la construcción de los indicadores de desempeño. Seguidamente se presentan algunos ejemplos de la construcción y aplicación de indicadores de desempeño aplicados a casos internacionales, en instituciones públicas de dos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y de tres países de América Latina. Finalmente se sistematizan las principales lecciones y aprendizajes de la experiencia de aplicación de los indicadores de desempeño en la administración pública.

³ En este manual se recogen partes y reflexiones del documento “Los Indicadores de Evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, Boletín N° 13 del ILPES, elaborado por Juan Cristóbal Bonnefoy.

I. Aspectos conceptuales de la evaluación del desempeño institucional

1.1 Especificidad de la evaluación en el ámbito público

Conceptualmente la evaluación, se inserta en el marco teórico del análisis de las políticas públicas, en la medida que ésta persigue producir información que tenga alguna relevancia con la toma de decisiones política-administrativas, información útil que permita resolver problemas concretos (Ballart, 1992).

La revisión de la documentación especializada da cuenta de múltiples definiciones sobre evaluación en el ámbito público, una de las más completas, aplicada a la gestión de las entidades, es la desarrollada en el marco de un estudio realizado en los países de la OCDE. En ésta se señala que la evaluación de la gestión es la “medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución” (OCDE/PUMA 1998).

Otra definición, pero esta vez enmarcada en el ámbito de los programas públicos, es la que señala que la “evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998).

En términos de su operatividad y para contextualizar y delimitar el foco de evaluación de interés de este manual, podríamos clasificar la evaluación de la siguiente manera:

Según el **objeto de la evaluación** esta clasificación nos permite pronunciarnos sobre diversos ámbitos de las intervenciones gubernamentales:

- Evaluación de políticas públicas
- Evaluación de programas públicos⁴
- Evaluación de gestión y resultados de las entidades públicas, y
- Evaluación del desempeño individual

Según el **propósito de la evaluación**:⁵

- En general los fines de a los que se dirige la evaluación, dependerán del objeto de ésta, pero en términos globales tiene que ver con la generación de información para la toma de decisiones, como “conocimiento para la acción”.
- En el caso de la evaluación de políticas y programas el objetivo claro de la evaluación es el perfeccionamiento de éstos, en términos de maximización de eficacia (logro de objetivos buscados), y eficiencia desde el punto de vista de la economicidad de los medios utilizados, en un contexto de escasez de recursos.
- En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un *mix* entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos.

Según los **mandantes** de la evaluación:

- Evaluación externa desarrollada por entes independientes de la entidad.
- Evaluación interna, desarrollada por la propia entidad ya sea por imposición de un ente externo como la autoridad presupuestaria, Congreso, Contraloría, etc., o bien por propia decisión como instrumento de apoyo a la toma de decisiones.

Según la **etapa de la intervención** de la acción pública, lo cual considera a la evaluación como un proceso el cual puede realizarse en las siguientes etapas de la intervención o acción pública:

- Evaluación *ex ante*: se realiza previamente a la implantación de la acción gubernamental, en la cual se encuentra los estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y similares.

⁴ Se entenderá por evaluación de las políticas públicas aquella dirigida a pronunciarse sobre los resultados en el cumplimiento de objetivos generales de "política", así como la resolución de un determinado problema en un área o sector de la política (social, salud, vivienda, etc.). Este tipo de evaluación requiere integrar metodologías de tipo cuantitativo y cualitativo y el uso de la información tiene una mayor relevancia para decisiones de políticas públicas. Por evaluación de programas públicos se entenderá aquella dirigida a evaluar los impactos o resultados de una intervención pública directa, sobre una realidad social. El uso de su información también involucra decisiones políticas amplias, pero se focaliza más hacia decisiones que tienen que ver con mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población específica que sirve.

⁵ Weiss señala al menos 5 tipos posibles de usos de la evaluación para la toma de decisiones de los directivos públicos, en el caso de los Programas: (a) realizar correcciones tempranamente de aspectos claves del proceso, tales como clientes a los que va dirigidos, aspectos organizacionales relativos a los equipos internos, etc., (b) continuidad, expansión o institucionalización de un programa, o recorte, finalización o abandono de éste (c) probar nuevas ideas para el programa (d) elegir entre dos o más alternativas diferentes, como currículos, seguros de salud, etc., en la idea de encontrar las mejores alternativas para llegar a los resultados finales, (e) decidir si se continúa el financiamiento del programa.

- Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental y tiene que ver con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste a la programación de la generación de los productos, entre otros aspectos.
- Evaluación *ex post*: se realiza una vez finalizada la intervención o acción gubernamental, o la gestión de un determinado período, e involucra el análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

No es menor insistir en la necesidad de delimitar el objeto de evaluación, dado que el foco al cual se dirigirán los esfuerzos de evaluación tendrá distintos propósitos, usuarios, y por supuesto diferentes metodologías para realizar el proceso evaluativo. En efecto, la “evaluación de programas” se podría reservar para aquellas evaluaciones de un conjunto de recursos y actividades organizadas para obtener ciertos objetivos, cuyos resultados tienen relevancia a nivel de la gestión del programa. Esta evaluación intentaría responder a cuestiones relativas con la dirección, el funcionamiento y el impacto de un programa específico en la población a la que sirve. Mientras que la “evaluación de políticas” tendría relevancia a nivel de instancias de decisión política e intentaría responder a cuestiones relacionadas con la generalización de una determinada política en cuanto que aproximación a un determinado problema, y que por tanto, podría afectar a un número importante de personas, resultar en cambios organizativos de consideración o en la redistribución de recursos presupuestarios entre distintos departamentos administrativos (Ballart, 1992).

En la evaluación de políticas y de programas lo que se busca identificar es el efecto final de la intervención pública a partir de la aplicación de un conjunto de programas públicos, o acciones gubernamentales. La evaluación de las políticas públicas requiere de sofisticadas metodologías de evaluación. En el ámbito de los programas públicos, lo que más se observa es la aplicación de metodologías basadas en el marco lógico, árbol de problemas y planificación por objetivos.

En el caso de la evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, observamos en general que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores de desempeño los que son apoyados con procesos de previos de planificación estratégica o de cuadro de mando integral.

A modo de ejemplo, a continuación se señalan los instrumentos de evaluación que están en curso en la experiencia de Chile y los ámbitos de intervención a los que se dirigen:

Cuadro 1

ÁMBITO DE LOS INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN EN CHILE

Niveles de toma de decisiones/ instrumentos	MACRO (Ministerios) Ámbito: políticas y programas públicos	MESO (Servicios públicos) Ámbito: gestión	MICRO (Funcionarios) Ámbito: desempeño individual y grupal
Sistema de seguimiento de programación gubernamental	X	X	
Evaluación de programas gubernamentales	X	X	
Evaluación en profundidad	X	X	
Evaluación comprehensiva del gasto	X	X	
Indicadores de desempeño		X	X
Programas de mejoramiento de gestión		X	X
Balance de gestión integral	X	X	

Fuente: Evaluación de la Gestión Pública en Chile. CLAD, 2002.

1.1.1 Por qué evaluar la gestión

El por qué la evaluación importa, ya casi es un lugar común dentro de la literatura alrededor del tema, y su principal utilidad en el marco de la justificación de la acción pública, tiene que ver finalmente con que a partir de datos fiables sobre los resultados se abre la posibilidad de informar y rendir cuenta a los ciudadanos sobre el uso de los recursos y el grado de obtención de los objetivos propuestos. Otra perspectiva sobre la importancia de los indicadores de gestión es que éstos hacen posible la rendición de cuentas, la cual está en el centro del corazón del sistema de gobernabilidad política (Schacter, 2002).

En el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño. Las instituciones públicas, no cuentan con la “última línea del balance” o “*bottom line*” que tienen las instituciones privadas a través de los beneficios o pérdidas de su gestión. En efecto, la justificación de la existencia pública de esa entidad gubernamental, está dada por un mandato legal, que la faculta a realizar dicha producción de bienes y servicios. Sin embargo a diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar claramente el tema del mandato (qué es lo que debe producirse), los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño. Entre las dificultades más relevantes se mencionan:

- Ambigüedad de los objetivos que tienen que cumplir los organismos públicos.
- Escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos (aquellos que son los necesarios para cumplir con la misión institucional), dándose el caso que varias instituciones producen los mismos bienes, o se producen bienes y servicios no relacionados con el quehacer relevante de la institución.
- No existe claridad de quiénes deben responder por los resultados.
- No se establecen las consecuencias del buen o mal desempeño, haciendo que la evaluación muchas veces sea un ejercicio inútil.

Sintetizando, los beneficios de la evaluación a través de indicadores de desempeño son múltiples, entre los cuales podemos mencionar los siguientes:

- Apoya el proceso de planificación (definición de objetivos y metas) y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Posibilita la detección de procesos o áreas de la institución en las cuales existen problemas de gestión tales como: uso ineficiente de los recursos, demoras excesivas en la entrega de los productos, asignación del personal a las diferentes tareas, etc.
- Posibilita a partir del análisis de la información entre el desempeño efectuado y el programado, realizar ajustes en los procesos internos y readecuar cursos de acción eliminando inconsistencias entre el quehacer de la institución y sus objetivos prioritarios: eliminar tareas innecesarias o repetitivas, tramites excesivos o se definan los antecedentes para reformulaciones organizacionales.
- Aun cuando no es posible establecer una relación automática entre resultados obtenidos y la asignación de presupuesto, contar con indicadores de desempeño sienta las bases para una asignación más fundamentada de los recursos públicos.
- Establece mayores niveles de transparencia respecto del uso de los recursos públicos y sienta las bases para un mayor compromiso con los resultados por parte de los directivos y los niveles medios de la dirección.

- Apoya la introducción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como grupales e individuales.

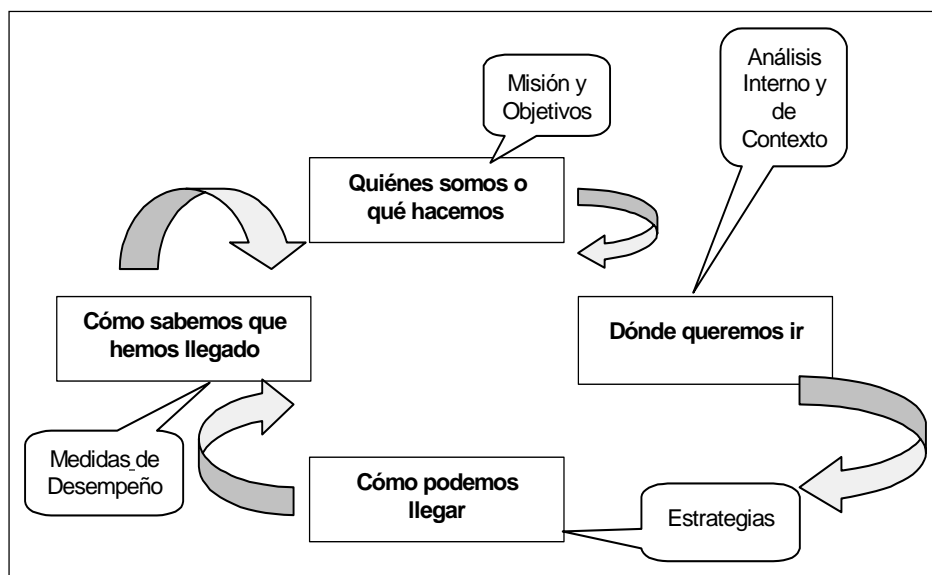
1.1.2 Foco de evaluación del desempeño en las organizaciones públicas

El foco de evaluación sobre el cual nos preocuparemos en este documento será sobre el desempeño de las organizaciones públicas.⁶ Analizado este desempeño desde el punto de vista de los resultados finales o impacto de la acción de la entidad en el cumplimiento de su misión, y también de cómo éstos fueron logrados en términos de la eficiencia (uso de recursos para la generación de los productos), eficacia (capacidad de cumplir con la producción comprometida y de logro de objetivos⁷), calidad (capacidad de lograr la producción de los bienes y servicios de acuerdo a los atributos esperados por los usuarios), y economía (cómo se organizaron los recursos económicos y presupuestarios para el logro de los resultados).⁸

Este foco asume que la evaluación se relaciona estrechamente con el proceso de planificación y programación institucional. En este sentido la posibilidad de pronunciarse sobre los resultados (lo que se logró), asume la existencia de objetivos (lo que se esperaba lograr), los cuales deben ser establecidos en términos de metas concretas posibles y susceptibles de ser medidas a través de indicadores.

Como se grafica en la Figura 1, la medición del desempeño es parte de un proceso amplio de planificación, que implica preguntarse cuál es la misión, o quiénes somos, dónde queremos ir, cómo podemos y finalmente buscar mecanismos para saber si hemos llegado al objetivo.

Figura 1
LA MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO ES PARTE DE UN LARGO PROCESO DE PLANIFICACIÓN



Fuente: Adaptado de Oregon Progress Board (2004).

⁶ Estas organizaciones pueden operar en la administración central del gobierno o en el nivel local.

⁷ En el caso de la evaluación del desempeño de las organizaciones públicas el concepto de eficacia puede aludir tanto a la eficacia de los productos (bienes y servicios producidos, sin pronunciarse aún sobre el impacto final sobre la población) o bien eficacia de los resultados finales o impacto.

⁸ Estos conceptos serán ampliamente detallados en el Capítulo II.

1.2 Institucionalidad, actores y usuarios de los sistemas de indicadores de desempeño

Tal como se ha señalado, en la mayor parte de los países las iniciativas orientadas al desarrollo de sistemas de indicadores de desempeño en las entidades públicas ha estado inserta en un esfuerzo mayor por mejorar el proceso presupuestario. La posibilidad de contar con medidas que den cuenta del uso de los recursos y de los resultados logrados, se constituye en un insumo para el proceso presupuestario en su etapa de formulación, ejecución y evaluación. Al igual que en los países desarrollados, en América Latina, la mayor parte de las instituciones en que se han generado esfuerzos para la generación de indicadores de desempeño están radicadas en los Ministerios de Finanzas o de Hacienda, a través de la Dirección de Presupuesto Público. En otros casos pero principalmente cuando el foco de la evaluación está más orientada al Plan de Gobierno, como en el caso de Costa Rica a través de Sistema Nacional de Indicadores (SINE) y Colombia, con el SINERGIA, la institución a cargo del proceso de evaluación de la gestión radicaba en el Ministerio de Planificación o Dirección Nacional de Planeamiento, respectivamente, (Cunill y Ospina, 2003).

Independientemente de donde radique la institucionalidad para la evaluación del desempeño, existe un conjunto de requisitos y aspectos a considerar en el proceso de implementación de sistemas de indicadores de desempeño en el ámbito público. Parte importante del éxito o fracaso de la aplicación de los indicadores y su uso, tiene que ver por un lado, con el diseño macro de la institucionalidad para la evaluación y por otro, con el desarrollo de los estímulos e incentivos necesarios para que las instituciones construyan e implementen indicadores de desempeño que cumplan con los requisitos de pertinencia, relevancia e independencia.

Es importante notar que las experiencias más relevantes en la introducción de indicadores de gestión en el ámbito público se han caracterizado por la incorporación de una perspectiva de carácter sistémico y de largo plazo que ha permitido dar continuidad a las iniciativas. Desde esta perspectiva la revisión de las buenas prácticas en materia del diseño institucional, los apoyos al proceso de instalación de los indicadores y el rol de las instituciones que aplican los indicadores, dan cuenta de los siguientes aspectos:

- a) Definición clara respecto del ámbito de la evaluación y del universo de instituciones sobre las cuales se dirigirá la evaluación.
- b) Institucionalidad a cargo de la evaluación de la gestión claramente definida.
- c) Proceso de evaluación establecido y claramente comunicado: fechas, mandatos, procedimientos, informes, etc.
- d) Definición de contrapartes institucionales y responsabilidades.
- e) Metodología a ser desarrollada.
- f) Apoyos entregados para la difusión de la metodología de evaluación: capacitación, páginas web, etc.
- g) Sistemas de información a ser desarrollados en la institución.
- h) Consecuencias de la evaluación claramente establecidas
- i) Uso y difusión de la evaluación hacia los actores, tales como directivos públicos, usuarios, grupos de interés y parlamentarios.

Recuadro 1

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS

La ubicación institucional de la evaluación del desempeño dentro del sector público depende de las características de cada país. En las experiencias relevantes de la región, su funcionamiento inicial ha estado radicado en los ministerios de planificación o en comités interministeriales. Con posterioridad al impulso inicial, paulatinamente, los ministerios de hacienda y/o direcciones de presupuesto han asumido esta responsabilidad. En los países de la región se han desarrollado sistemas de evaluación asociados al "Plan" y otros vinculados al "Presupuesto". Cabe precisar que estas tipologías no son "puras", pues coexisten sistemas de evaluación de la inversión asociadas al aparato administrativo de planificación, conjuntamente con evaluaciones del gasto corriente radicadas en las instituciones de formulación y evaluación presupuestaria.

No hay una única respuesta al tema de la ubicación institucional. Cualquiera sea el enfoque que se adopte, resultará adecuado si existe la firme decisión política de hacerlo funcionar. Con todo, al tratarse de un instrumento fundamental de la gestión pública, es recomendable que exista una estrecha vinculación entre los organismos encargados de la planificación y coordinación gubernamental del Estado, cuyo vínculo con la Presidencia suele ser directo, y las instituciones vinculadas a presupuesto.

Un aspecto de la institucionalización que mantiene su carácter polémico se refiere al rol de las contralorías de los países latinoamericanos en la evaluación de resultados. Los países anglosajones, y especialmente los que disponen de un sistema parlamentario, han tendido a otorgar a las contralorías, aparte de las tradicionales funciones de control legal y financiero, roles relativos a medición de eficiencia, efectividad, impacto y obtención de metas. En América Latina, cuando se examinan experiencias tales como las de la *Government Accountability Office (GAO)* de Estados Unidos y de la *National Audit Office* de Gran Bretaña, se visualiza con escepticismo este tipo de arreglos institucionales, ya sea por las características propias del presidencialismo latinoamericano, por razones de conflicto político en sistemas multipartidarios y/o por el insuficiente desarrollo institucional y dotaciones de recursos humanos de las contralorías para llevar a cabo programas de evaluación de la gestión.

Fuente: Bonnefoy, Juan Cristóbal. "Los Indicadores de Evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina", Boletín N° 13 del ILPES. Santiago de Chile. 2003

Recuadro 2

SISTEMATIZACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE EVALUACIÓN

Para que las evaluaciones jueguen un rol importante en las organizaciones gubernamentales, es fundamental que previamente ocurra un cierto nivel de institucionalización. Esto, debe facilitar la realización de una evaluación sistemática que permita lograr una alta calidad de suministro de información, y que facilite un aprendizaje organizacional eficiente.

Un aspecto importante en la evaluación es la integración de los conjunto de los esfuerzos de evaluación de otras instituciones con competencias en el tema (por ejemplo indicadores de desempeño, monitoreo y auditorías). Las revisiones y actividades de control tienen que ser construidas en una perspectiva coherente y lógica, evitando la duplicación de actividades y superposición de recolección de información a los directivos.

Existen varias aproximaciones al grado de sistematización de las actividades de evaluación. Por ejemplo la evaluación puede ser:

- Regular y formal o más bien flexible e informal
- Centralizada o descentralizada
- Interna o externa
- Reportada al cuerpo ejecutivo o al parlamento
- Controlada o independiente desarrollada por evaluadores externos
- Abiertas o restrictivas en términos de quienes participan en el proceso de evaluación y el acceso a los resultados
- Más o menos integrada al proceso político de toma de decisiones (presupuesto, gestión de los programas y auditoría)

Fuente: Promoting the Use of Program Evaluation. Accountability in Public Organizations. Meeting of the Performance Management Network. Paris 24-25 November 1997.

Por último, un aspecto clave en la construcción de una institucionalización de la evaluación es la implementación de un conjunto de buenas prácticas que fomenten una cultura de evaluación al interior de las instituciones públicas y del gobierno en su conjunto. Algunas conclusiones a este respecto en los países de la OCDE se destacan en el siguiente recuadro.

Recuadro 3

FOMENTANDO UNA CULTURA DE EVALUACIÓN

El apoyo a un proceso de evaluación queda demostrado a través de la voluntad de los políticos, gerentes públicos y agencias centrales (Ministerio de Finanzas) por hacer un uso efectivo de las recomendaciones de política surgidas en él.

La demanda por evaluación necesita ser generada, especificada y articulada por actores internos y externos. Una evaluación sin un “propietario” o *stakeholder* es poco probable que tenga algún efecto. Las barreras institucionales a la evaluación como la resistencia interna, pueden ser reducidas a través de la participación y consulta abierta, creando la confianza entre las partes.

El gobierno puede reforzar una cultura de evaluación que aliente la innovación y la adaptación a los cambios del entorno. El mensaje básico debe ser que la institución para mantenerse vigente, necesita aprender continuamente y retroalimentarse de sus resultados.

La capacitación y el diálogo profesionalizados, evaluadores competentes, encargados bien informados y usuarios instruidos y motivados son elementos que contribuyen a una cultura de evaluación.

Fuente: OCDE/ PUMA (1998), Best Practices Guidelines for Evaluation. Policy Brief N° 5. Paris.

II. Indicadores de desempeño: definiciones, tipología y metodologías para su construcción

2.1 Concepto de indicador de desempeño

Tal como se señaló en el capítulo anterior, el uso de los indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados en varios ámbitos de acción de las intervenciones públicas.

En la administración pública el desempeño es un concepto relativamente nuevo. Según la Real Academia Española el desempeño se refiere a “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, lo cual nos da una idea básica, pero que requiere una elaboración conceptual más amplia para el ámbito de la gestión pública. Tal desarrollo a menudo se ha asimilado al concepto anglosajón de *government performance*, el cual se refiere a “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia” de los servicios y programas públicos.⁹ Dado que la gestión pública implica actuar o dedicarse a las responsabilidades gerenciales, entonces el desempeño involucra los aspectos organizacionales y su relación con el entorno como lo describe Hernández (2002): “desempeño implica la consideración de un proceso organizacional, dinámico en el tiempo y refleja modificaciones del entorno organizativo, de las estructuras de poder y los objetivos”.

⁹ Wholey y Newcomer (1989), traducción propia.

El concepto de desempeño en el ámbito gubernamental normalmente comprende tanto la eficiencia como la eficacia de una actividad de carácter recurrente o de un proyecto específico. En este contexto la eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad al mínimo costo posible, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. Además de estas dos dimensiones del desempeño público, recientemente se han incorporado los criterios de desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de los servicios públicos, los que se describen en detalle en la sección siguiente.

Para evaluar el desempeño en los términos descritos anteriormente, se han desarrollado una gran cantidad de herramientas metodológicas, pero su uso puede conducir a confusiones dado que distintos autores y expertos utilizan diferente terminología para referirse a métodos similares. El campo académico de la evaluación ha incluido dentro de la “evaluación del desempeño” a distintos instrumentos tales como:

- Información de monitoreo y seguimiento;
- Evaluación de proyectos y programas (tipo *ex-ante*, de seguimiento físico-financiero o *ex-post*);
- Auditoría de desempeño y
- Auditoría financiera.

La amplitud de estas metodologías se puede observar, por ejemplo, en una base de datos de prácticas y procedimientos presupuestarios que se encuentra desarrollando desde el año 2003 la OCDE en conjunto con el Banco Mundial para más de 60 países. A la fecha de publicación de este documento 44 países han ingresado sus datos, incluyendo siete países de América Latina: Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. El Cuadro 2 muestra la extensión del uso de mecanismos para estimar la eficiencia, eficacia y costo-efectividad del gasto de las actividades públicas. Como se puede observar en el Cuadro 2, la OCDE hace una distinción entre “revisión” (*review*) y evaluación. La “revisión” consiste en una evaluación del desempeño de una intervención, en tanto que la “evaluación” se utiliza para una valoración en mayor profundidad y más comprehensiva que la “revisión”.

Cuadro 2

¿QUÉ MECANISMOS SE UTILIZAN PARA ESTIMAR LA EFICIENCIA, EFICACIA Y COSTO EFECTIVIDAD/EFICIENCIA DEL GASTO (VALUE FOR MONEY) DE LAS ACTIVIDADES PÚBLICAS?

	Total Países	Porcentaje (N=38 países)	Número de países de LA
Revisión del éxito de los principales programas en el logro de sus objetivos anunciados	18	47,3	2
Revisiones especiales (<i>ad-hoc</i>) sectoriales o de programas	29	76,3	3
Evaluación sistemática de la eficiencia, eficacia y economía	7	18,4	2
Evaluaciones especiales (<i>ad-hoc</i>) de la eficiencia, eficacia y de la economía	14	36,8	1
Evaluaciones <i>ad-hoc</i> de costos de efectividad (<i>cost effectiveness/value for money</i>)	10	26,3	0
Acuerdos del desempeño detallando resultados deseados	12	31,5	1
Revisiones realizadas por organizaciones externas (por ejemplo, Banco Mundial, oficina suprema de auditoría)	15	39,4	2

Fuente: OCDE / Banco Mundial, Survey on Budget Practices and Procedures, 2005.

Una definición general de indicador de desempeño, sin entrar aún a especificar los ámbitos o niveles de su uso, es la siguiente “los indicadores de desempeño son medidas que describen cuan bien se están desarrollando los objetivos de un programa, un proyecto y/o la gestión de una institución.” Un indicador establece lo que será medido a lo largo de varias escalas o dimensiones, sin especificar un nivel determinado de desarrollo. La definición anterior implica que el indicador es una parte del problema y los niveles esperados de desempeño o metas a lograr son otra parte. Otra aproximación interesante al concepto de indicador es la que permite desagregar las funciones que cumple el indicador:

“Un indicador es una unidad de medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos” (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002).

Desde la perspectiva de las funciones que puede tener el indicador se pueden señalar dos: una primera **función descriptiva** que consiste en aportar información sobre el estado real de una actuación pública o programa, por ejemplo el número de estudiantes que reciben beca, y por otro lado una **función valorativa** que consiste en añadir a la información anterior un “juicio de valor” basado en antecedentes objetivos sobre si el desempeño en dicho programa o actuación pública es o no el adecuado, en este caso “número de becas entregadas con relación a los estudiantes carenciados”. Esta última expresión nos está dando información sobre el logro de la actuación del objetivo de “Aumentar el número de becas para estudiantes carenciados” (suponiendo que este es un objetivo intermedio).

En la misma idea anterior, un complemento interesante es el que aporta Weiss (1998) al diferenciar el concepto de “**medición de variable**” respecto del concepto “**indicador**”. Un indicador es una medición ordinal que tiene siempre una dirección o rumbo esperado. Por ejemplo, “**número de desempleados**” sería una medición sobre la cual no podemos pronunciarnos sobre si ésta es buena o mala por sí sola, sin embargo un indicador de esta medición es la “**tasa de desempleo**” al cual normalmente se espera que tenga una evolución hacia la baja. Asimismo ocurre con la medición de crecimiento económico, respecto de la “**tasa de crecimiento**”, a la que siempre esperamos que tenga una evolución positiva. Weiss explicita el desempeño esperado de la manera siguiente:

“En evaluación usualmente sabemos de forma adelantada hacia donde queremos que nuestro indicador se dirija. En efecto si nosotros no sabemos, ni nos interesa de que manera esperamos que el indicador se mueva, entonces es un indicador pobre”, (Weiss, 1998).

Con la finalidad de incorporar definiciones conceptuales que surgen de la praxis latinoamericana, a continuación se presenta la definición utilizada por el sistema de indicadores del Perú:

“Los indicadores de desempeño 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. (...) 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” (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2000).

Las reflexiones anteriores respecto del concepto de indicador lleva a tener en cuenta varios elementos:

- La calidad y utilidad del indicador (en tanto instrumento de medición de las variables asociadas al cumplimiento de objetivos) estarán determinadas por la claridad y relevancia de la meta que tiene asociada.
- El requisito fundamental para el diseño del indicador es el establecimiento previo de los objetivos y metas “lo que será medido”.
- El resultado de la medición del indicador entrega un “valor” de comparación el cual está referido a alguna meta asociada. Por ejemplo, si la relación que se obtiene entre el gasto de la administración del programa y el gasto total es de un 15% y la comparamos con la meta fijada previamente de 10%, estaremos en presencia de un mal resultado, en cambio si la meta fijada era de 20%, se habrá superado incluso la propia meta.
- El indicador deberá estar focalizado y orientado a “medir aquellos aspectos claves”, lo cual implica la necesidad de tener claridad cuáles son los “objetivos o propósitos” de la institución, y no todos, sino aquellos más relevantes que se relacionan con los productos estratégicos, dirigidos a los usuarios externos.

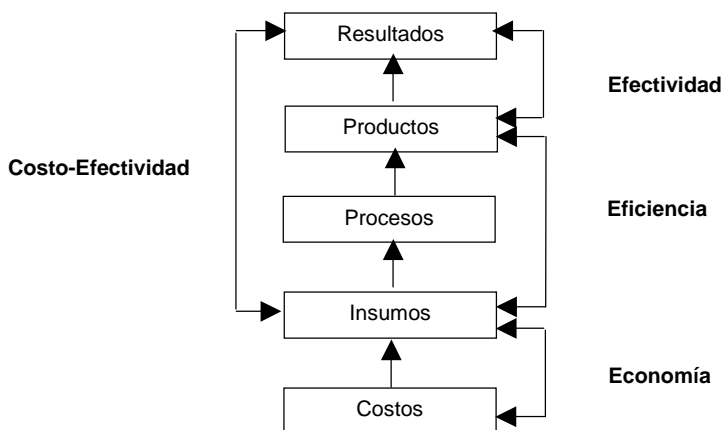
Estos aspectos serán desarrollados con mayor detención en el punto referido a las etapas para la construcción de indicadores.

Recuadro 4

LA MEDICIÓN DE RESULTADOS Y LOS PROBLEMAS DE NOMENCLATURA

Al traducir del inglés términos como *outcomes* y *outputs*, la confusión se incrementa pues muchos países sólo se refieren a “resultados”, pero la distinción entre resultados y productos generalmente no se realiza. Incluso entre países anglosajones existen notables diferencias. A modo de ejemplo, el término *outcome* (resultado o impacto) se utiliza en Estados Unidos como las consecuencias intencionadas del accionar gubernamental, en tanto que Australia analiza los *outcome* como el impacto real, independiente de que éste haya sido intencionado o no.

La OCDE ha intentado ordenar esta prolífica y diversa nomenclatura. En primer lugar asume que los **insumos** son recursos que la organización o un gerente tiene disponible para lograr un producto o resultado. Los insumos pueden incluir los funcionarios, equipos o instalaciones, materiales fungibles y los bienes o servicios recibidos. Los **costos** constituyen los gastos incurridos al usar los insumos. Los **productos** están relacionados con los bienes y servicios producidos directamente por un organismo público para los ciudadanos, negocios y/o otras agencias gubernamentales. Los **resultados** se relacionan con los impactos o consecuencias para la comunidad de los productos o actividades del gobierno. Los resultados reflejan los impactos intencionados y no intencionados de las acciones gubernamentales, estos proveen la racionalidad para las intervenciones gubernamentales. El esquema siguiente presenta la interrelación entre los cuatro conceptos y las medidas de logro de eficiencia, efectividad, economía y costo-efectividad.



Fuente: Kristensen, Groszyk y Bühler (2002), traducción propia.

Recuadro 5

FUNDAMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN EN CHILE

1. Posibilita la evaluación cualitativa y cuantitativa del desempeño global de la institución, por medio de la evaluación de sus principales programas y/o departamentos.
2. Induce un proceso de transformaciones estructurales y funcionales que permita eliminar inconsistencias entre el quehacer de la organización y sus objetivos prioritarios.
3. Apoya el proceso de desarrollo organizacional y de formulación de políticas de mediano y largo plazo.
4. Mejora la coordinación de los Servicios Públicos con la Dirección de Presupuestos, extendiendo el proceso presupuestario hacia la discusión fundamentada de los resultados y el establecimiento de compromisos en torno a éstos.
5. Mejora cualitativa y cuantitativamente la información sobre desempeño de los Servicios que recibe el Parlamento.
6. Apoya la construcción de sistemas de reconocimiento al buen desempeño, tanto institucionales como individuales.
7. Genera un mayor grado de confiabilidad de la gestión institucional, permitiendo eliminar trámites innecesarios en este contexto.

Fuente: “Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos”, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile, 1995.

2.2 Tipologías de indicadores

La clasificación de los indicadores de desempeño es muy variada y tal como veremos en algunos ejemplos de los cuadros señalados más adelante, hay autores que establecen tipologías de indicadores que abarcan seis o más categorías, incorporando a las dimensiones de evaluación de la eficiencia, eficacia, economía, calidad, y también los atributos de dichas medidas tales como “equidad”, “entorno”, “tecnología”, etc.

No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta el objetivo de los indicadores de desempeño en el ámbito público, abordaremos la siguiente taxonomía:

- Indicadores que entreguen información de los resultados desde el punto de vista de la actuación pública en la generación de los productos:
 - Insumos (*Inputs*)
 - Procesos o actividades
 - Productos (*outputs*)
 - Resultados finales (*outcomes*)¹⁰
- Indicadores desde el punto de vista del desempeño de dichas actuaciones en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía.

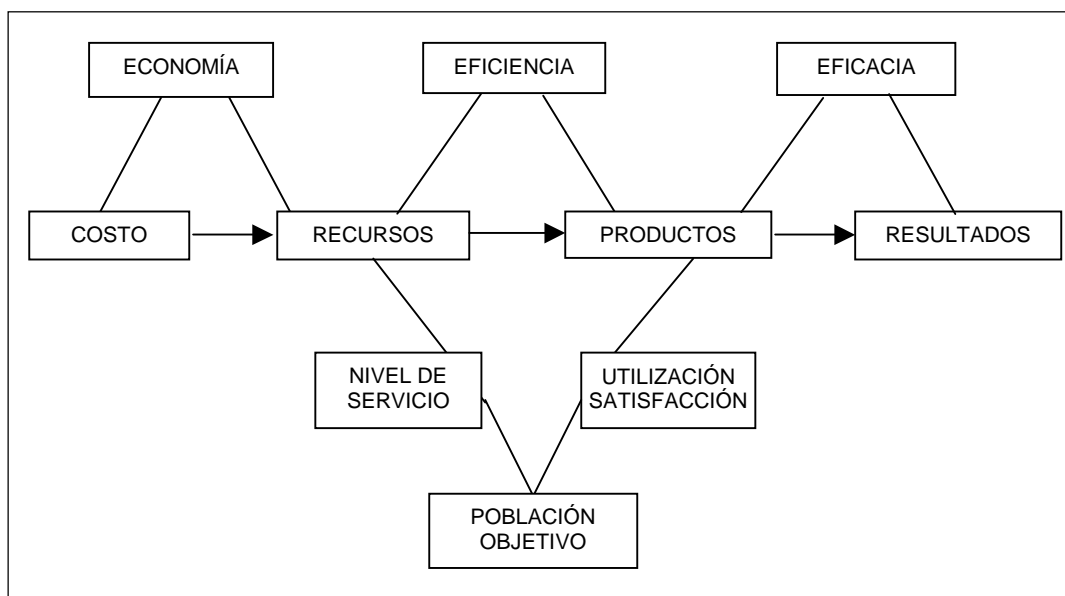
¹⁰ En algunos casos, por ejemplo en Chile, y en otros aplicados a las agencias federales de USA, la última categoría de indicadores de resultado se desagrega en resultado intermedio y resultado final.

La primera clasificación permite referirse a los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos: **cuántos insumos se utilizaron, cuántos productos y servicios se entregaron y cuáles son los efectos finales logrados.**

Mientras que la segunda clasificación se asocia al juicio que se realiza una vez finalizada la intervención, y las preguntas que se intenta responder son: **en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio.** Lo que se busca evaluar con las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad es **cuán aceptable ha sido y es el desempeño del organismo público,** cuya respuesta sirve para mejorar cursos de acción y mejorar la gestión, informar a los diferentes grupos de interés y tener una base sobre la cual asignar el presupuesto.

En forma gráfica, en el siguiente cuadro, se puede examinar las interrelaciones existentes entre ambas categorías de indicadores en una lógica de la perspectiva del proceso productivo, integrando además los niveles de servicio provistos y dimensiones relativas a la utilización y satisfacción de los usuarios.

Figura 2
INTERRELACIONES DESDE LA PERSPECTIVA DEL PROCESO PRODUCTIVO,
ENTRE ECONOMÍA, EFICACIA Y EFICIENCIA



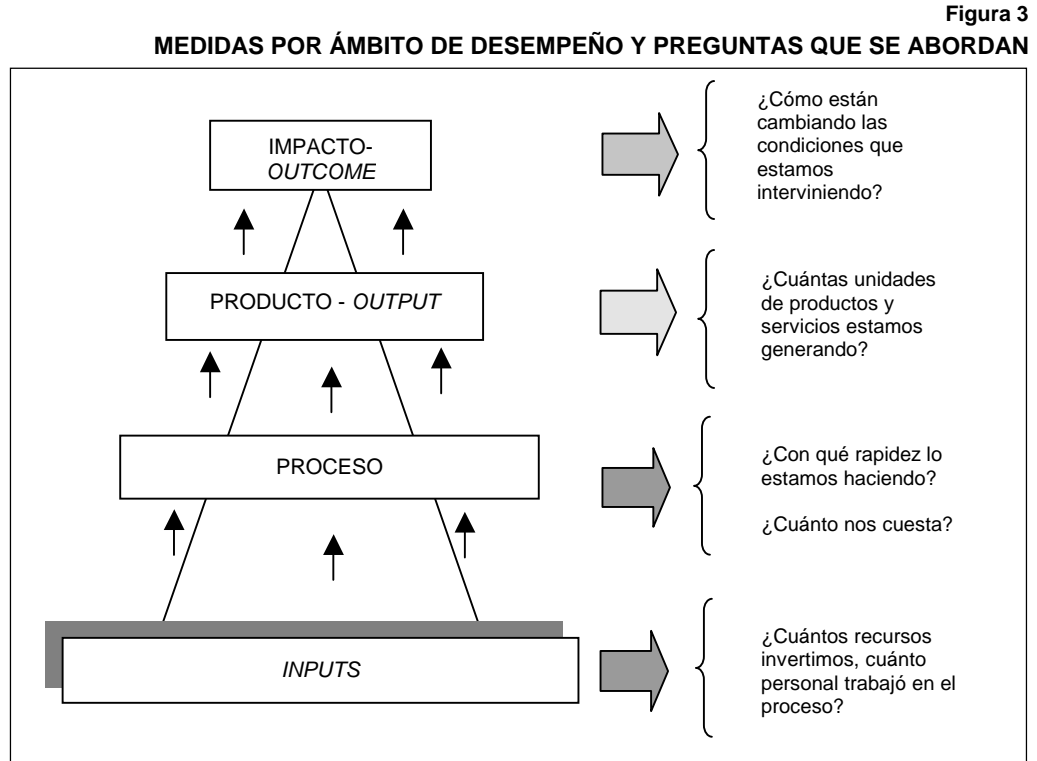
Fuente: Adaptado de Figura 2.2 Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, 2002.

En síntesis, los primeros indicadores son más funcionales al objetivo de rendición de cuentas, en tanto que los indicadores de la segunda clasificación están más orientados al objetivo de mejoramiento de la gestión y toma de decisiones. Un ambicioso programa de gestión por resultados debe tender a ambos tipos de objetivos, por lo que existe una complementariedad e interdependencia entre los dos tipos de indicadores.

En las dos subsecciones siguientes, se explican en forma detallada los indicadores según ámbito y según dimensión de la evaluación, respectivamente.

2.2.1 Indicadores según ámbito de medición

En la figura siguiente se observa la relación entre cada una de las medidas de desempeño, su contribución a los resultados finales y las preguntas que se intenta responder:



Fuente: Elaboración propia.

Indicadores de insumos (*inputs*): cuantifica los recursos tanto físicos como humanos, y/o financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Estos indicadores generalmente están dimensionados en términos de gastos asignados, número de profesionales, cantidad de horas de trabajo utilizadas o disponibles para desarrollar un trabajo, días de trabajo consumidos, etc. Estos indicadores son muy útiles para dar cuenta de cuantos recursos son necesarios para el logro final de un producto o servicio, pero por sí solos no dan cuenta de si se cumple o no el objetivo final.

Indicadores de procesos: se refieren a aquellos indicadores que miden el desempeño de las actividades vinculadas con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios, tales como procedimientos de compra (días de demora del proceso de compra) o procesos tecnológicos (número de horas de los sistemas sin línea atribuibles al equipo de soporte). Estos indicadores son útiles para la evaluación del desempeño en ámbitos donde los productos o resultados son más complejos de medir, como por ejemplo actividades de investigación, culturales, etc.

Indicadores de productos: muestra los bienes y servicios de manera cuantitativa producidos y provistos por un organismo público o una acción gubernamental. Es el resultado de una combinación específica de insumos por lo cual dichos productos están directamente relacionados con ellos. Por sí solo un indicador de producto, (por ejemplo número de vacunaciones realizadas,

número de viviendas construidas, número de inspecciones, etc.) no da cuenta del logro de los objetivos o de los recursos invertidos en la generación de dichos productos.

Indicadores de resultado final o impacto: miden los resultados a nivel del fin último esperado con la entrega de los bienes y servicios. La información que entrega se refiere por ejemplo al mejoramiento en las condiciones de la población objetivo, y que son exclusivamente atribuibles a dichos bienes.

Tradicionalmente, los indicadores de insumos (*inputs*) y productos (*outputs*), son los más comúnmente usados en las entidades gubernamentales. Parte de las razones tienen que ver con que tales indicadores no son tan complejos de construir como los indicadores de resultado final o impacto, y en algunos casos de eficiencia (cuando no se cuenta con sistemas de costo por centro de responsabilidad). Por ejemplo en el caso de Chile, de un total de 1588 indicadores desarrollados por el conjunto de entidades públicas, que fueron enviados como información complementaria junto con el proyecto de presupuesto para el año 2005, un 5% de éstos constituían indicadores de resultado final, un 13% de resultado intermedio, el 57% correspondían a indicadores de productos, y el 25% a indicadores de proceso (Dirección de Presupuestos de Chile, 2004).

No obstante la importante información que entregan, el desarrollo de este tipo de indicadores no es suficiente para un adecuado proceso de toma de decisiones, ya que no nos informan acerca de las consecuencias o los resultados del uso de los recursos. Sin embargo, existe un conjunto de dificultades metodológicas y complejidades que obstaculizan un desarrollo mayor de la medición de resultados finales o de impacto, entre las que destacan las siguientes:

- La propia definición o establecimiento de lo que se espera por resultado final o impacto y cómo la intervención contribuirá a dicho resultado. Por ejemplo, ¿cómo se puede conceptualizar operativamente la “calidad de vida”, o la “seguridad para la población”?
- La dificultad de aislar los factores externos que inciden también en los resultados finales que son objeto de la intervención de la organización o de los programas, tales como “mejoramiento de la calidad de vida”, “disminución de la contaminación ambiental”, etc.
- Los efectos a largo plazo de las políticas o programas que en general van más allá del plazo en que se solicita la evaluación.
- Los costos de la evaluación, dado que en general requiere del establecimiento de metodologías más sofisticadas, tales como establecimiento de grupos de control, encuestas de opinión, etc. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3
EL COSTO DE LAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS: CHILE Y MÉXICO

	Costo Promedio (dólares)	Costo Evaluación/ Total de Recursos (1)	Tiempo aproximado (meses)
Chile: Evaluación de Programas Gubernamentales (panel de tres expertos independientes)	10 000	0,44%	5
Chile: Evaluaciones de Impacto	80 000	0,44%	9
México: Evaluación externa de Impacto del Programa Oportunidades	4 760 000	0,24%	multianual
México: Evaluaciones de Corto Plazo de SEDESOL para el Congreso	100 000	s/i	s/i

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2005), Meneses-González *et al.* (2005): y Hernández-Licona (2003).

(1): El porcentaje de Chile corresponde al promedio 2002-2003, los costos de ambos programas están sumados. El porcentaje de Oportunidades corresponde al ejercicio presupuestario 2004.

Recuadro 6

DEFINICIÓN DE RESULTADOS INTERMEDIOS Y FINALES

En algunos países, como Chile y Canadá, se utilizan dos categorías de ámbitos de medición o de control para los resultados u *outcomes* – resultados intermedios y resultados finales. En otros casos se desagrega en tres categorías de resultados: inmediatos, intermedios y finales. En general esta desagregación se utiliza para la evaluación de programas sociales que requieren un alto nivel de información sobre los efectos generados en la población.

Resultados Intermedios: Se refiere a los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios una vez que han recibido los bienes y 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.

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 atribuibles exclusivamente a éstos.

Ejemplos de Indicadores de Resultados:

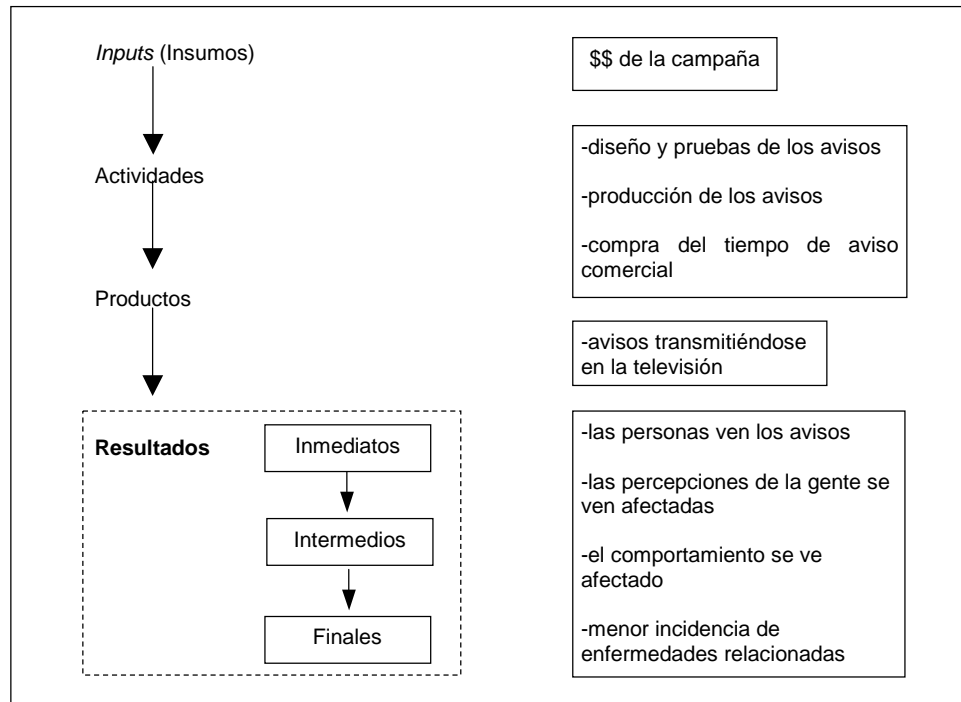
- Porcentaje de egreso favorable de niños y niñas egresados de programas de protección al menor (Servicio Nacional de Menores)
- Tasa anual de variación de reclusos con contrato de trabajo (Gendarmería de Chile)
- Promedio de controversias resueltas por abogado (Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional)
- Porcentaje de créditos de corto plazo recuperados (Instituto de Desarrollo Agropecuario).

Fuente: Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: La Experiencia Chilena.

En el recuadro siguiente se desarrolla un ejemplo respecto de una campaña anti tabaquismo realizada en la televisión, a través de un modelo lógico para vincular la relación entre los insumos, procesos (actividades), productos y resultados:

Figura 4

TIPO DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DESARROLLADOS EN LOS PAÍSES



Fuente: Adaptado de Schacter, Mark (2002). Institute On Governance, Ottawa, Canadá. www.iog.ca.

Una revisión de la terminología utilizada en los diferentes sistemas de indicadores de desempeño a nivel de los países da cuenta de diferentes situaciones. Por ejemplo en el caso chileno se utilizan las dos vertientes de análisis del desempeño recién señaladas, estableciendo que las instituciones públicas en el marco de sus Sistemas de Información de Gestión desarrollen indicadores según ámbito de control: proceso, producto (*outputs*) y resultado (intermedios y finales –*outcome*). No incorporan la perspectiva de insumos (*inputs*). Asimismo se deben desarrollar para cada una de estas categorías, según sea el caso, las dimensiones de evaluación referidas a eficiencia, eficacia, economía y calidad.¹¹

En el caso de Uruguay, los indicadores de gestión que se desarrollan como parte del proceso presupuestario, y en el marco de los Planes de Gestión de las Unidades Ejecutoras, contemplan las dimensiones de eficiencia, eficacia, economía y calidad, sin hacer referencia explícita a los ámbitos de medición del proceso productivo (insumo, proceso, producto, resultado).¹² Esta misma situación ocurre en los indicadores de desempeño de las Unidades Ejecutoras en Costa Rica.¹³

En Estados Unidos las agencias federales deben documentar para su proceso presupuestario indicadores de gestión que incluyen cuatro categorías claramente diferenciadas: insumos (*inputs*), procesos (*process*, considerando dentro de estas medidas de eficiencia y calidad), producto (*output*) e impacto (*outcomes*). En Canadá, las agencias ejecutivas elaboran una tipología de indicadores que desarrolla los ámbitos de insumos (*inputs*), productos (*outputs*), *process* (procesos, en los cuales desarrollan también medidas de eficiencia y calidad) y tres niveles de resultados (*outcomes*), inmediatos, intermedios y finales.

2.2.2 Dimensiones de la evaluación: Indicadores de eficiencia, eficacia, economía y calidad

Para los efectos de este manual se analizarán los indicadores de desempeño que comúnmente se conocen como las “3 E”: Eficiencia, Economía, Eficacia,¹⁴ agregando el indicador de calidad de forma separada del indicador de “eficacia”, que en muchos manuales se considera un atributo de esta categoría.

- **Eficacia:** cuál es el grado de cumplimiento de los objetivos, a cuántos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios, qué porcentaje corresponde del total de usuarios.
- **Eficiencia:** cuál es la productividad de los recursos utilizados, es decir cuantos recursos públicos se utilizan para producto un determinado bien o servicio.
- **Economía: cuan adecuadamente son administrados** los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios.
- **Calidad:** cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados

Esta clasificación de indicadores se ha utilizado en varios gobiernos de la región y en la mayor parte de los gobiernos de países de la OCDE. Su elección se basa en una serie de ventajas frente a otras tipologías que son más complejas, éstas se pueden resumir en las siguientes:

- La tipología se centra en los aspectos básicos y necesarios para entender el desempeño de la intervención pública.

¹¹ Guía Metodológica. Sistema Planificación y Control de Gestión. Año 2003, Dirección de Presupuestos de Chile.

¹² SEV Uruguay. www.cepre.opp.gub.uy

¹³ Indicadores de Gestión en el Proceso Presupuestario, Dirección de Presupuestos, Costa Rica.

¹⁴ El concepto de “efectividad”, se refiere al indicador de impacto o de resultado final, y en este manual se adoptará la terminología de impacto para referirnos a los efectos finales del producto (bien o servicio) o programa que se está evaluando.

- Permite comprender la interrelación entre el proceso productivo de bienes y servicios y las dimensiones del desempeño.
- Es la tipología que por su simplicidad y concreción ha probado ser útil para los usuarios en los países en que se ha implantado (la mayor parte de los países de la OCDE, Chile, Uruguay, Costa Rica, etc.).¹⁵

En los recuadros que se desarrollan a continuación, se ejemplifican algunas diferencias en la terminología y tipologías que adoptan algunos países para el desarrollo de indicadores en las instituciones públicas.

Recuadro 7

INDICADORES DE DESEMPEÑO PARA LOS ENTES LOCALES DEL REINO UNIDO

El documento guía para el desarrollo de los indicadores de desempeño de la Audit Commission, entidad que se vincula con los municipios del Reino Unido, establece la siguiente categoría de indicadores de desempeño:

- Costo: el dinero gastado en la adquisición de los productos
- *Input*: los recursos (staff, materiales, infraestructura) empleados en la provisión de los servicios
- *Output* (producto): los servicios provistos al público, en términos de tareas completadas
- *Outcome* (impacto): el impacto actual y el valor de los servicios entregados

A su vez las tres dimensiones del desempeño son definidas de la siguiente manera:

- Economía: adquisición adecuada de recursos materiales, humanos en calidad, cantidad y al menor costo.
- Eficiencia: producción de lo máxima cantidad de *outputs* (productos) para un conjunto dado de recursos o el uso de mínima cantidad de recursos para la provisión de servicios en cantidad y calidad requerida.
- Efectividad: acciones de la organización se encuentran con los requerimientos de los ciudadanos y dichas acciones del programa o actividad se desarrollan de acuerdo a los objetivos establecidos y metas comprometidas.

Es importante notar que si bien el conjunto de estas tres categorías aluden a las mismas desarrolladas para el caso español, chileno y uruguayo recién expuestos, varían en los énfasis de las definiciones y en la agrupación de las categorías. En efecto mientras en el caso chileno y uruguayo las categorías de calidad y eficacia son diferenciadas, en este caso la calidad se incorpora en la dimensión de economía, y la eficacia se conceptualiza en la categoría de efectividad como "eficacia de los resultados".

A estas categorías se señala que algunas organizaciones agregan una cuarta E, referida a Equidad, definida como la dimensión que captura el grado en el cual el acceso a los servicios son equitativos y si los servicios son apropiados a las necesidades y están en condiciones para hacer uso de ellos.

Junto con lo anterior se enfatiza la necesidad de asegurar un balance de los indicadores que represente explícitamente una diferenciación entre: la calidad, el costo y los plazos u oportunidad en la entrega de los servicios. El costo representa el lado financiero de las actividades de la organización, la calidad captura las características del servicio y su adecuación para el uso de los servicios, y el plazo es un aspecto que cubre la capacidad de respuesta y la rapidez con la cual los servicios son entregados.

Fuente: Elaborado a partir de UK Audit Commission , www.audit-commission.gov.uk.

¹⁵ Ver Capítulo VI sobre Casos Internacionales.

CLASIFICACIÓN DE INDICADORES DE GESTIÓN EN ESPAÑA

La taxonomía desarrollada en el Manual de Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas de España plantea la siguiente clasificación de indicadores:

Según su naturaleza, que se relacionaría con aquellos aspectos concretos de la actuación que tratan de medir y desde esta perspectiva a los indicadores clásicos de las “3 E”, se agregan los siguientes: Efectividad, equidad (mide el nivel de distribución justa de los servicios públicos, ejemplo disponibilidad de acceso a los servicios públicos de los grupos sociales menos favorecidos, en comparación con la media del país), excelencia (calidad de los servicios, teniendo en cuenta la percepción de los usuarios), entorno (acceso a la información sobre la evolución socioeconómica del entorno, de las acciones, servicio y productos que están desarrollando los diferentes agentes que interactúan con en este contexto) y, evolución sostenible (capacidad de mantener un servicio con una calidad aceptable durante un largo período de tiempo).

Según el objeto: esta clasificación da prioridad al tema o ámbito que se está midiendo, y desde esa perspectiva señala indicadores de resultado, proceso, estructura y estratégicos.

Según el ámbito de actuación: divide los indicadores en internos, que hacen referencia a variables relacionadas con el funcionamiento de la entidad correspondiente (número de documentos archivados por empleado, índice de satisfacción sobre los servicios internos). Y, los indicadores externos relacionados con la repercusión exterior a las actividades relacionadas con los servicios.

Fuente: Indicadores de Gestión para Entidades Públicas. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. AECA, España. 2002

A continuación se desarrolla conceptualmente las dimensiones de la evaluación antes descritas y se presentan algunos ejemplos relativos a estas categorías de indicadores:

2.2.2.1 Eficacia

El concepto de eficacia se refiere al grado de cumplimiento de los objetivos planteados: en qué medida la institución como un todo, o un área específica de ésta está cumpliendo con sus objetivos estratégicos, sin considerar necesariamente los recursos asignados para ello.

La eficacia es un concepto que da cuenta sólo del grado de cumplimiento de las metas establecidas. Las medidas clásicas de eficacia corresponden a las áreas que cubren las metas u objetivos de una institución: **cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda y el resultado final.**

Cobertura

La cobertura es la expresión numérica del grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece, una institución pública son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura de los servicios, actividades o prestaciones, es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.

Dependiendo de los objetivos y metas particulares que se plantee una institución, su cobertura puede tener una expresión en términos geográficos, en términos de un universo o de una demanda potencial a cubrir.

Focalización

Este concepto se relaciona con el nivel de precisión con que las prestaciones y servicios están llegando a la población objetivo previamente establecida.

Un primer paso en la construcción de este tipo de indicadores consiste en verificar si los usuarios reales a los que hoy estamos llegando coinciden con nuestra población objetivo, las llamadas filtraciones en la demanda. Estas filtraciones pueden deberse a la fuga de beneficios del

programa a los usuarios no elegibles (error de inclusión), o bien en la cantidad de usuarios elegibles que no acceden a los beneficios del programa (error de exclusión). Una segunda manera de construir indicadores de focalización es el análisis de cobertura, en que se mide qué porcentaje de esa población objetivo está recibiendo los bienes o servicios públicos.

Capacidad para cubrir la demanda actual

Este tipo de medidas de eficacia dice relación con la capacidad que tiene una institución pública para absorber de manera adecuada los niveles de demanda que tienen sus servicios. Este tipo de mediciones son más restringidas que las de cobertura y focalización, debido a que independientemente de cuál sea nuestra "demanda potencial", sólo nos dicen que parte de la demanda real que enfrentamos, somos capaces de satisfacer en las condiciones de tiempo y calidad apropiadas.

Resultado Final

El resultado final es otra de las dimensiones del indicador de eficacia y al igual que en la evaluación de programas públicos lo que se busca es medir la contribución del conjunto de la intervención de la **entidad pública** (no así de un "programa específico").¹⁶ Como resultado final se entenderá el efecto "final" o impacto que las acciones de una entidad tienen sobre la realidad que se está interviniendo.¹⁷

La eficacia puede ser considerada tanto del punto de vista tradicional como la comparación de los resultados obtenidos con los esperados, sino también, como una comparación entre los resultados obtenidos y un óptimo factible, de forma tal que este concepto coincida con la propia evaluación de programas.

Recuadro 9

ASPECTOS A TENER EN CUENTA PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA EN UNA ORGANIZACIÓN

- La evaluación de la eficacia de cualquier organización no puede ser realizada si no están previamente definidos y cuantificados los objetivos, ya sea a través de un proceso de planificación estratégica, o de alguna metodología que permita la identificación de que forma dicha organización espera alcanzar sus resultados. Para realizar la evaluación es fundamental poder analizar la forma y la magnitud en que los resultados obtenidos –en términos de bienes y servicios– se ajustan a los efectos previstos.
- La medición de la eficacia lleva de forma inherente la definición previa de objetivos y el seguimiento de éstos a través de un sistema mínimo de información que permita informar sobre aspectos básicos del programa o la gestión a ser evaluada, entre los que se mencionan:
 - Productos que entrega el programa o el servicio
 - Usuarios a quienes se dirige (número, características)
 - Objetivos principales o estratégicos (logro que se pretende obtener, mejorar, ampliar, optimizar, etc.)
 - Metas concretas con las cuales hacer el seguimiento (cuándo, dónde, en qué condiciones)

Lo importante aquí es destacar que la "ambigüedad en la definición de los objetivos y las metas, no permitirá posteriormente realizar una evaluación útil y confiable, anulando los esfuerzos y costos incurridos en dicha evaluación".

Fuente: Guinart y Solá (2003).

¹⁶ En algunos casos algunas entidades públicas, o servicios públicos (denominación que tiene en algunos países) coincide con que su mandato es la gestión de un "programa público", claramente asignado como producto, dando la razón de ser de su mandato. En este caso es posible asimilar la evaluación de la entidad a través de la metodología de evaluación de programas.

¹⁷ En el recuadro de ejemplo de indicadores de eficacia se señalan los que son específicamente de resultado final.

En general, lo que se busca medir con los indicadores de eficacia es brindar información sobre el grado en que se cumplen los objetivos de la gestión institucional, o de un determinado programa. Este cumplimiento se puede expresar ya sea en términos de los resultados intermedios (coberturas logradas, grado de focalización cumplida, etc.) o de resultados finales (efectos logrados a nivel de la política pública que interviene un ámbito específico: social, económico, medio ambiental, etc.), los que se relacionan directamente con el proceso de rendición de cuentas públicas, dado que son esas variables que interesa conocer finalmente para efectos de asignación de recursos.

Cuadro 4
EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFICACIA

Indicador
Número de empresarias incorporadas a Internet a través de Infocentros/Universo de Micro y Pequeños empresarios
Porcentaje de pre-escolares matriculados en programas de extensión horaria cuyas madres trabajan remuneradamente con respecto a pre-escolares matriculados en el programa de extensión horaria
Número de desempleados capacitados / Total de desempleados inscritos en Sistema de Reconversión Laboral
Porcentaje de proyectos ganados en fondos concursables externos
Porcentaje de egresados de programa de reinserción
Porcentaje de edificios pertenecientes a la autoridad local accesibles para discapacitados
Porcentaje de personal de minorías étnicas en la organización con respecto al porcentaje de minorías étnicas de la región
Número de beneficiarios/ universo de beneficiarios
Porcentaje de alumnos que desertan del programa
Porcentaje de egresos exitosos de los alumnos del programa
Porcentaje de alumnos que se emplean después de finalizar los cursos de capacitación
Número de fiscalizaciones/ Universo total a fiscalizar
Porcentaje de cumplimiento de las normas por parte de los fiscalizados
Porcentaje de reincidencia de los infractores
Porcentaje Infracciones que termina en sanción efectiva
Tasa de egreso de enseñanza media de alumnos beneficiarios del programa Residencia Familiar Estudiantil
Porcentaje de delitos aclarados / delitos denunciados
Mediaciones exitosas / mediaciones realizadas
Conflictos colectivos solucionados / conflictos colectivos planteados
Incremento total de puestos de trabajo abiertos con el servicio público de empleo

Fuente: Elaboración propia a partir de varios de informes de rendición de cuentas de Chile, Reino Unido y Uruguay.

2.2.2.2 Eficiencia

El concepto de eficiencia describe la relación entre dos magnitudes físicas: la producción física de un bien o servicio y los insumos que se utilizaron para alcanzar ese nivel de producto. La eficiencia puede ser conceptualizada como “producir la mayor cantidad de servicios o prestaciones posibles dado el nivel de recursos de los que se dispone” o, bien “alcanzar un nivel determinado de servicios utilizando la menor cantidad de recursos posible”.

Un indicador clásico de eficiencia es el costo unitario de producción o costo promedio, el cual relaciona la productividad física y el costo de los factores e insumos utilizados en la generación de un bien o servicio. En el ámbito de las instituciones públicas existen muchas aproximaciones a este concepto. En general, se pueden obtener mediciones de productividad física, relacionando nivel de actividad, expresado por ejemplo como número de subsidios entregados, cantidad de usuarios atendidos, inspecciones realizadas, etc., y nivel de recursos utilizados (gasto en bienes y servicios, dotación de personal, horas extraordinarias, etc.).

Otro grupo importante de indicadores de eficiencia son los orientados a medir la productividad media de los factores: cuantas unidades de producto se obtienen en promedio por cada unidad de factor.

Una vez determinado el valor del indicador de eficiencia, ya sea de producto medio o costo medio, es necesario aplicar un análisis respecto de los resultados logrados. La idea es detectar cuales son los factores ineficientes que pueden estar generando un valor de indicador que escape a la media de los estándares comparativos, o de las metas que estime razonables de ser obtenidas. Estos factores generadores de ineficiencias pueden ser el personal en la tarea no idóneo, o sin capacitación suficiente que retarda el tiempo de respuesta de un proceso, o la dotación excesiva de personal en la tarea que hace por ejemplo que el promedio de inspecciones por inspector sea más baja que los estándares aconsejados.

El análisis de la eficiencia económica se refiere a la adquisición y el aprovechamiento de los insumos (*inputs*), que deben ser adquiridos en tiempo oportuno, al mejor costo posible o al costo aceptable, la cantidad adecuada y con una calidad aceptable. De esta manera el análisis de los insumos (*inputs*) debe ser realizada desde los medios humanos, materiales y financieros. Es así como se señala que las técnicas basadas en la revisión de dichos insumos (*inputs*) tienen que ver con los siguientes tipos de análisis, (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, AECA, 2002).¹⁸

- Costo de un servicio en relación al número de usuarios
- Costo por tonelada de basura recogida
- Costo de la recogida de basura por usuario
- Costo por kilómetro de carretera construido
- Costo de la inspección por número de visitas efectuadas
- Costo del departamento de economía por habitante
- Costo del departamento de economía en relación al presupuesto.

Cuadro 5

EJEMPLOS DE INDICADORES DE EFICIENCIA

Indicador
Costo promedio de los beneficios entregados
Costo promedio de las acciones de recaudación
Número de fiscalizaciones/ Número de fiscalizadores.
Número de usuarios en archivos en relación a dotación efectiva de archivos
Costo total programa de becas /Total de beneficiarios
Cajas inspeccionadas/Jornadas persona

Fuente: Elaboración propia a partir de indicadores de desempeño de Uruguay y Chile y ejemplos de talleres de indicadores de desempeño.

2.2.2.3 Economía

Este concepto se puede definir como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en pos del cumplimiento de sus objetivos. Todo organismo que administre fondos, especialmente cuando éstos son públicos, es responsable del manejo eficiente de sus recursos de caja, de ejecución de su presupuesto y de la administración adecuada de su patrimonio.

Indicadores típicos de economía son la capacidad de autofinanciamiento (cuando la institución tiene atribuciones legales para generar ingresos propios), la ejecución de su presupuesto de acuerdo a lo programado y su capacidad para recuperar préstamos y otros pasivos.

¹⁸ Para mayores detalles de factores antieconómicos con relación a los *inputs* señaladas consultar AECA 2000 página 66.

Otro tipo importante de indicadores de economía son aquellos que relacionan el nivel de recursos financieros utilizados en la provisión de prestaciones y servicios con los gastos administrativos incurridos por la institución. En algunos países por ejemplo, la participación de los gastos administrativos en los gastos totales del sector público se considera como una buena aproximación a las ganancias globales de eficiencia en el conjunto del sector.

Cuadro 6
EJEMPLOS DE INDICADORES DE ECONOMÍA

Indicador
Aumento de costos por errores en contratos (Procesos)
\$ gastados a través del sistema informatizado de compras / \$ total de las compras (Procesos)
Ahorros realizados en contratos y propuestas a partir del uso de técnicas de innovación de compras
Porcentaje de recursos privados obtenidos respecto del gasto total en Museos Nacionales y Museos Regionales y/o Especializados
Recuperación de los préstamos de los Fondos Sociales
Porcentaje de recuperación del costo de los servicios
Ingresos por venta de servicios/ Gasto total

Fuente: Elaboración propia a partir de Procurement Executive's Association. Guide to a Balance Scorecard: Performance Management: Moving from Performance Measurement to Performance Management. Appendix E: Optional Acquisition performance Measures, www.professionals.pr.doe.gov y Dirección de Presupuestos, Chile www.dipres.cl.

2.2.2.4 Calidad del Servicio

La calidad del servicio es una dimensión específica del desempeño que se refiere a la capacidad de la institución para responder en forma rápida y directa a las necesidades de sus usuarios. Son extensiones de la calidad factores tales como: oportunidad, accesibilidad, precisión y continuidad en la entrega de los servicios, comodidad y cortesía en la atención.

La calidad de servicio se puede mejorar por la vía de mejorar los atributos o características de los servicios que se entregan a los usuarios.

Entre los medios disponibles para sistematizar la medición y evaluación de estos conceptos se cuentan la realización de sondeos de opinión y encuestas periódicas a los usuarios, la implementación de libros de reclamos o de buzones para recoger sugerencias o quejas.

Cuadro 7
EJEMPLO DE INDICADORES DE CALIDAD

Oportunidad	Accesibilidad	Percepción de usuarios	Precisión
Porcentaje de respuestas a los Parlamentarios dentro de los plazos acordados	Número de localidades cubiertas por atenciones móviles	Porcentaje de aprobación excelente de los talleres de trabajo, por los participantes	Porcentaje de contratos terminados por errores
Porcentaje de reportes económicos entregados en tiempo acordado	Número de horas que la biblioteca está abierta fuera de las horas de trabajo	Porcentaje de usuarios satisfechos Número de usuarios satisfechos/ Total usuarios encuestados	Número de fallas reales/ Fallas programadas
Número de intervenciones con retraso/ Número de intervenciones totales	Porcentaje de Población con necesidades especiales que son miembros activos de la biblioteca	Número de usuarios satisfechos con el trato en la atención/ Total usuarios	Porcentaje de contratos con uno o más errores encontrados por revisiones externas

Fuente: Elaboración propia a partir de: Departamento de Administración y Finanzas, Australia, Noviembre 2000; varios ejemplos de la rendición de cuentas del SEV Uruguay, Indicadores de la Ley de Presupuestos de Chile.

2.3 Integración de los indicadores de desempeño

Para aportar a la toma de decisiones directivas, informar y dar cuenta de los resultados de la gestión de una entidad, y/o a los usuarios de manera útil y comprensible, es esencial que el conjunto de indicadores que se desarrolle permita evaluar la totalidad de las dimensiones del desempeño: eficacia, eficiencia, economía y calidad y, a lo largo del proceso de generación de los bienes y servicios.

Los indicadores de desempeño debieran evaluar los diferentes ámbitos de control o medición del proceso productivo: insumos (*inputs*), productos (*outputs*), resultado final (*outcomes*), pero por sí solo esto no es suficiente. Si entregamos información sobre el costo de los productos no aportamos mayor información si no la relacionamos con un indicador de eficiencia que permita conocer cuantos productos obtengo por el costo determinado, o cuales son los efectos logrados en la población a la que se dirige mi producción (valorar y justificar la actuación pública final).

Asimismo, el desarrollo de indicadores de productos tales como número de inmunizaciones, número de viviendas construidas, número de operaciones realizadas, etc., por sí mismos tienen escaso valor para la toma de decisiones, a no ser que se presenten como series de tiempo que permitan comparar con otros valores similares o que permitan conocer la evolución de dichas variables a lo largo de un período determinado. Sin embargo, tal como están desarrollados, si quisiéramos contar con información sobre cómo se están utilizando los recursos invertidos o como contribuyen a solucionar el problema hacia los cuales se dirige la acción pública, está faltando información clave para estos efectos.

Tal como ya se ha expresado no siempre es posible desarrollar todas las medidas de desempeño que se requiere. Sin embargo lo importante es que el conjunto de medidas que se desarrollen den cuenta de la productividad, del uso de los recursos, la oportunidad en la entrega de los bienes, etc.

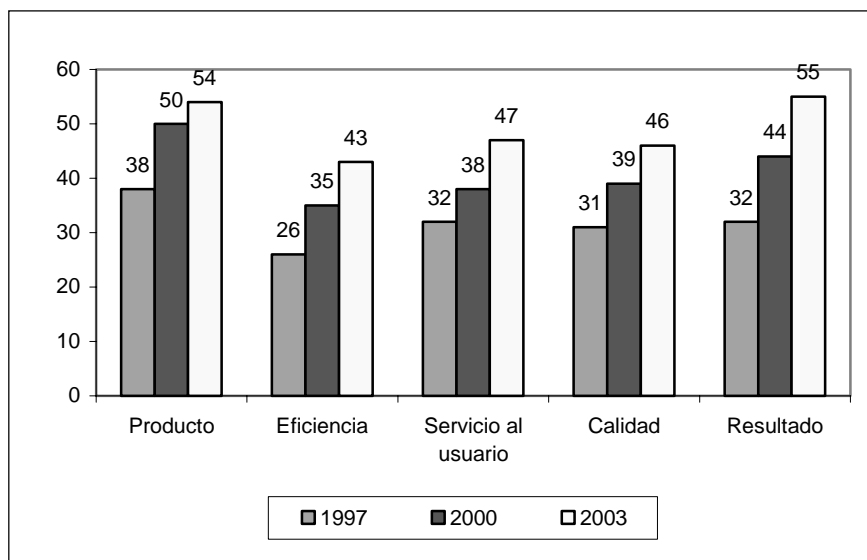
Los criterios comúnmente usados para integrar los indicadores son:

- Desarrollar indicadores que cubran la totalidad de las dimensiones desempeño: eficiencia, eficacia, economía y calidad.
- En algunos casos se define una cuota mínima de indicadores de resultados intermedios o finales a ser desarrollados del conjunto de indicadores, y un porcentaje de indicadores de proceso. La Dirección de Presupuestos de Chile, establece que las instituciones presenten indicadores de proceso que no superen el 40% del total de indicadores. La General Accounting Office, define que tienen que desarrollarse indicadores de productos (*outputs*) y resultado final (*outcomes*), justificando las razones que no posibiliten a corto plazo poder medirlos.
- En el caso de Estados Unidos, Reino Unido y Canadá, se señala la necesidad de generar indicadores de impacto de tipo “*cross cutting*”, es decir cuyos efectos dependan de la acción transversal de varias instituciones públicas.
- En la mayor parte de los casos analizados se señala la necesidad de mostrar la relación entre los indicadores de proceso y su contribución a los indicadores de resultado intermedio y final.

Gráfico 1

TIPOS DE MEDICIONES DE DESEMPEÑO UTILIZADAS POR GERENTES DEL GOBIERNO FEDERAL DE ESTADOS UNIDOS

(Porcentaje)



Fuente: GAO Highlights of GAO-04-38, a report to congressional requesters: www.gao.gov.

Recuadro 10

LA META DE MEJORAR LA COORDINACIÓN

Las metas de la Agencia Tributaria requieren una mejor coordinación interna y externa entre los agentes implicados. En el primer caso se ha establecido una mayor integración en el Departamento de Inspección. Así se fijarán conexiones entre las oficinas técnicas, las de planificación y selección, las unidades regionales de gestión de las grandes empresas y se consensuará la aplicación de las normas. Pero quizás la coordinación más importante resida en los agentes externos. El director de la Agencia, resaltó en el Parlamento, la necesidad de implicar a las comunidades autónomas en la lucha contra el fraude. Para ello se ampliarán los convenios de colaboración, no solo en lo referente al intercambio de los datos, sino también en las actuaciones conjuntas de control. También en el ámbito de recaudación. En cuanto a la colaboración con las administraciones tributarias de otros países, en 2005 se impulsarán las tareas de cooperación mediante el trasvase de información fiscal y con mejores prácticas administrativas, según figura en el programa de acción de los Presupuestos.

Fuente: Presupuesto de la Agencia Tributaria. Diario El País, España, 18 de Octubre de 2004.

Finalmente, cabe comentar, que en el caso de aplicación de la metodología “Cuadro de Mando Integral (CMI)”, se definen indicadores para cubrir diversas perspectivas de actuación de la organización: desde la perspectiva financiera, del cliente, del proceso interno, humanas y de desarrollo. En cada perspectiva hay varias maneras que los indicadores “cubran” los factores de éxito más relevantes. Por ejemplo deben mostrar, con la extensión deseada, cómo nos vemos a nosotros mismos y cómo nos ven los demás; deben permitir las comparaciones en el tiempo y con otros, estar vinculados por una causa efecto y ser apropiados para describir tanto las existencias como los flujos.¹⁹

¹⁹ Olve, Roy y Wetter (1999).

A continuación se presentan tres ejemplos donde puede observarse el desarrollo de indicadores con la integración de los ámbitos de control y de las dimensiones del desempeño:

Ejemplo 1**PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR (PAE)²⁰**

Ámbitos de control	Dimensiones de desempeño			
	Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
PROCESO		Porcentaje de controles de laboratorios a concesionarios del PAE que no cumplen con el estándar Gastos de administración asociados al PAE/ Gastos Totales (*)	Gasto ejecutado PAE/ Gasto Programado PAE (*)	
PRODUCTO	Porcentaje de concesionarios del Programa de Alimentación PAE que cumplen normas de calidad de la variable V6 (cumplimiento de Proyectos Técnicos) Cobertura de alumnos (as) de Educación Media del PAE Porcentaje de raciones del PAE que están bajo los estándares mínimos de cumplimiento del Proyecto Técnico			Porcentaje de los usuarios del Programa de Alimentación PAE que evalúan con nota superior o igual a 5,5 la comida entregada por el PAE
RESULTADO	Porcentaje de niños(as) y jóvenes del Programa Puente beneficiarios del Programa de Alimentación PAE ²¹			
Resultado Intermedio				

²⁰ Ejemplo extraído de los Indicadores de Desempeño de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, del Ministerio de Educación de Chile (las fórmulas de cálculo y mayores detalles consultar www.dipres.cl/control_gestion/indicadores.asp). Para fines de mejor ilustración del ejemplo se han incorporado otros indicadores señalados con *, los que han sido adaptados de otros ejercicios.

²¹ El Programa Puente es un programa de intervención integral diseñado para dar apoyo psicosocial a familias que viven en condiciones de extrema pobreza. La metodología implementada por el programa promueve en la familia el desarrollo de acciones para el mejoramiento del estándar de vida y la integración a la red de beneficios y servicios sociales que existen a su disposición.

INDICADORES PARA LA FUNCIÓN MUNICIPAL DE SANIDAD²²

Ámbitos de control		Dimensiones del desempeño			
		Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
INSUMOS	Monto de las horas de trabajo del departamento Presupuesto del departamento Nº de vehículos				
PROCESOS					
PRODUCTOS		Nº de toneladas de desechos recolectadas Millas de caminos limpiados Nº de usuarios atendidos	Empleados hora por tonelada de desechos recolectados \$ gastados por milla de nieve removida		
RESULTADOS					Porcentaje de calles limpias (medidas por encuestas periódicas de inspección visual de los ciudadanos)

²² A brief guide for performance measurement in local government. National Center for Public Productivity. Rutgers University. 1997.

Ejemplo 3

PROGRAMA DE CAPACITACIÓN LABORAL

Ámbitos de control	DIMENSIONES DE DESEMPEÑO				
		Eficacia	Eficiencia	Economía	Calidad
INSUMO	Contratación de profesores Arrendamiento de salas Equipamiento computacional				
PROCESO			Supervisiones realizadas a los cursos/ Número total de supervisores		Instalación de los equipamiento computacionales para capacitación en los plazos acordados
PRODUCTO		Número de talleres de capacitación realizados / Número de talleres de capacitación programados Número de trabajadores participantes activos de los cursos /Nº de participantes inscritos Tasa aprobación alumnos participantes del programa	Costo de cada taller/ Número de participantes	Gastos en capacitación ejecutados a Junio del año/ Gastos de capacitación programados en el año	Porcentajes de trabajadores que asisten al curso y los evalúan con nota superior a 5
RESULTADO	Intermedio				Porcentaje de trabajadores que logran nota mayor a 5 en la evaluación de la aplicación de sus competencias
	Final	Aumento de productividad de los trabajadores en la tarea Disminución de accidentes laborales de los trabajadores que aprobaron el curso.			

Fuente: Ejemplo elaborado por los autores.

III. Construyendo los indicadores de desempeño

3.1 Pasos básicos para la construcción de indicadores de desempeño

En el proceso de construcción de los indicadores de desempeño no existe un procedimiento tipo o una metodología estándar, sin embargo se recomienda tener en cuenta una serie de pasos y requisitos previos que aseguren la coherencia del conjunto de indicadores que se construyan.

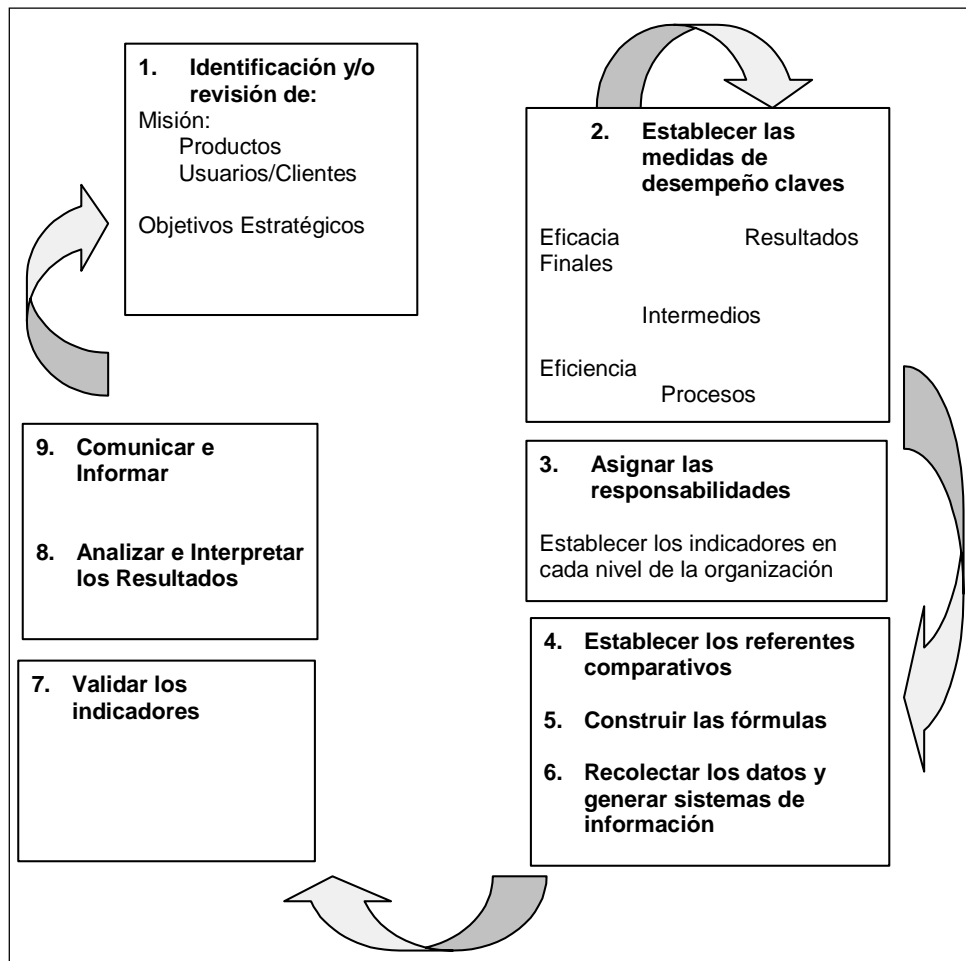
Junto con lo anterior, el desarrollo de indicadores de gestión en una institución se justifica en la medida que éstos se insertan a lo largo de toda la organización y permiten informar sobre lo estratégico y los aspectos claves de la gestión. Sin embargo, debe considerarse que también son el soporte para evaluar lo que está pasando con los procesos y los aspectos operativos que contribuyen a los resultados finales. Es así como el proceso de construcción de indicadores de desempeño lleva de manera inherente la implementación de un sistema de control de gestión y de información para la gestión, que permita hacer el seguimiento de las metas y su cumplimiento en el conjunto de la organización.

Un requisito previo para la construcción de los indicadores y el sistema de control de gestión, es trabajar sobre las definiciones estratégicas de la institución. Lo anterior implica abordar un proceso de

revisión y/o validación de misión (principalmente cuando es la primera vez que se desarrolla el sistema de indicadores), identificación de productos, objetivos y metas, cuyo cumplimiento será medido y evaluado a partir del instrumental desarrollado con los indicadores. Abordar estos requisitos no implica necesariamente redefinir la misión y las definiciones estratégicas de la institución, si no plantearse los ajustes pertinentes para cumplir lo más adecuadamente con la provisión de bienes y servicios a los usuarios.

Figura 5

CICLO BÁSICO DEL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO



Fuente: Elaboración propia a partir de trabajos de taller de indicadores de desempeño.

A partir de la revisión de las principales experiencias de construcción de indicadores tanto en el ámbito público como privado, se propone el desarrollo de las siguientes etapas, que no necesariamente requieren ser consecutivas, dado que pueden realizarse de forma simultánea y retroalimentarse de forma permanente.

- a) **Identificar y/o revisar productos y objetivos**
¿Cuáles son los productos estratégicos y objetivos que serán evaluados?

- b) Identificar las dimensiones y ámbitos de desempeño**
¿Qué ámbitos y dimensiones del desempeño es conveniente medir?
Eficacia, Eficiencia, Economía, Calidad
Resultado Final
- c) Establecer responsabilidades organizacionales**
¿Cuáles serán los Centros de Responsabilidad, o Áreas responsables por el desempeño logrado
¿A qué niveles realizaremos la evaluación?
- d) Establecer los referentes para la comparación**
¿Sobre qué comparamos los indicadores para saber si el desempeño es adecuado?
- e) Construir las fórmulas o algoritmos**
¿Cómo relacionamos las variables de medición?
- f) Recopilar la información necesaria**
¿Qué datos y antecedentes permitirán construir los indicadores?
- g) Validar: aplicar criterios de técnicos y requisitos**
¿Cómo sabemos que los indicadores construidos miden efectivamente la gestión y los resultados?
- h) Analizar los resultados obtenidos**
¿Por qué se produjeron los resultados?
- i) Comunicar e informar**
¿Quiénes tienen que conocer nuestros resultados?
Organización, Usuarios, Ministerio de Finanzas, Oficina de Presupuestos, Congreso, etc.

3.1.1 Identificación y/o Revisión de Productos y Objetivos que serán medidos

Un aspecto central para asegurar la coherencia y legitimidad de los indicadores que se construyen, es analizar en primer lugar las definiciones estratégicas de las organizaciones a las cuales se realizará el esfuerzo de medición y evaluación del desempeño.

Lo anterior implica realizar un ejercicio de definición o validación respecto de la misión institucional (claridad respecto de su que mandato, los productos y servicios debe proveer y a los usuarios que sirve). Estos elementos debieran estar contenidos en una declaración simple pero operativa de qué hace la institución,²³ basadas en algunas preguntas claves:

- ¿Tengo identificada la misión, los productos y los usuarios?
- ¿Tengo claros los objetivos que debo lograr?
- ¿Están los objetivos alineados con las prioridades estratégicas de la organización?
- ¿Los objetivos están expresados en metas mensurables?

²³ En el capítulo siguiente se desarrolla una metodología básica para emprender un proceso de planificación estratégica en una institución pública.

PREGUNTAS BÁSICAS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE MISIÓN INSTITUCIONAL

- ¿Para qué existe el organismo, programa, Unidad Ejecutora?
- ¿Cuáles son los principales productos que genera?
- ¿Quiénes son los usuarios externos e internos?
- ¿Pueden otros ofrecer los mismos productos/servicios? si es así, ¿Cuál es la especificidad del Organismo, Programa, Unidad Ejecutora?
- ¿Cuál es la población objetivo y la cobertura actual?
- ¿Cuál es la percepción del equipo directivo y cual de los funcionarios respecto del programa?

Fuente: Guía de Planificación Estratégica. DIPRES. 1996, Guía SEV Uruguay.

Elementos para el análisis de los productos estratégicos

Las características principales de los productos estratégicos son:

- Es el principal bien o servicio que la institución proporciona directamente a un usuario externo.
- La provisión de un producto estratégico o relevante es responsabilidad de la institución ya sea en forma directa o subcontratado.
- La demanda de los usuarios de productos estratégicos es continua, sistemática, permanente y cautiva.
- Los recursos que se consumen en la generación de un producto estratégico son importantes, ya sea como porcentaje del presupuesto destinado a la provisión del servicio, o bien por el porcentaje de funcionarios afectados a la provisión del servicio.

Definición de los objetivos estratégicos

Los objetivos estratégicos son los logros que la organización persigue en un plazo determinado. La selección de los objetivos estratégicos deberá identificar cuales serán las acciones prioritarias para el mejoramiento de la organización, teniendo en cuenta el análisis interno y externo de ésta.

El diseño de los objetivos estratégicos es una fase clave que define los compromisos y prioridades de la gestión institucional. Surgen como respuesta a una pregunta esencial:

¿Qué debemos lograr en el corto, mediano y largo plazo, para tener un acción coherente con la misión?

Estos objetivos son manejados a nivel de la dirección superior de la institución y como tal deben tener claramente asignados indicadores de carácter también estratégico (resultado final o intermedio) que permita identificar el avance hacia los logros.

Los objetivos estratégicos debieran tener como consecuencia –dado que responden a la razón de ser la institución– un claro impacto sobre hacia el entorno (hacia los usuarios y los productos que se entregan), y también debieran tener claras consecuencias sobre los procesos internos claves que generan los productos.

Requisitos que deben cumplir los objetivos estratégicos

- Los objetivos estratégicos deben ser **coherentes** con la misión y orientaciones de las políticas de gobierno a nivel global y/o sectorial

- Deben estar siempre formulados en términos de los resultados que se persiguen. Para su definición deben llevarse a cabo un conjunto de análisis que permitan la priorización. En general las entidades se apoyan de análisis de fortalezas y debilidades (para el análisis interno) y amenazas y oportunidades (para el análisis externo).²⁴
- Su definición debe permitir **identificar acciones específicas** en ámbitos internos y externo con un claro impacto hacia los clientes:

En el ámbito interno:

- Procesos claves para la generación de los productos
- Reestructuración de la organización, que den como resultado mayores niveles de eficiencia, etc.

Hacia el ámbito externo:

- Cobertura de los servicios
- Oportunidad del servicio
- Accesibilidad
- Deben ser pocos y priorizados de acuerdo a orden de importancia teniendo en cuenta los recursos que consumen, la relevancia para el cumplimiento de la misión, etc.
- Deben ser posibles de asignar a determinadas áreas de la organización, o centros de responsabilidad, traducidos en objetivos específicos
- Deben ser factibles de realizar en plazos determinados y con los recursos disponibles.

Recuadro 12 EJEMPLOS DE OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

“Optimizar la calidad de las obras definiendo, analizando y mejorando los procesos constructivos”,. Dirección de Obras Públicas, Uruguay.

“Mejorar la atención al usuario, reduciendo los tiempos de espera en la tramitación y otorgamiento de los beneficios”, Unidad Ejecutora, Uruguay.

“Promover el desarrollo personal y profesional de los funcionarios, su motivación y adhesión hacia el servicio”, Unidad Ejecutora Uruguay.

“Mejorar la institucionalidad mediante la promulgación de modificaciones a la Ley de Consumidor, la promulgación de nueva Ley de Planta, el aumento de número de convenios constituciones del sector público relacionadas y la medición del éxito de éstos en su implementación”, Servicio Nacional del Consumidor, Chile.

“Utilizar la tecnología de punta a través de una red de cobertura nacional, para satisfacer necesidades y requerimiento de nuestros clientes de manera oportuna y confiable”, Registro Civil. Chile.

“Reducción de los daños, enfermedades y víctimas en los lugares de trabajo”, Departamento del Trabajo, Estados Unidos.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversos informes de rendición de cuentas de instituciones públicas de Chile, Uruguay y Estados Unidos.

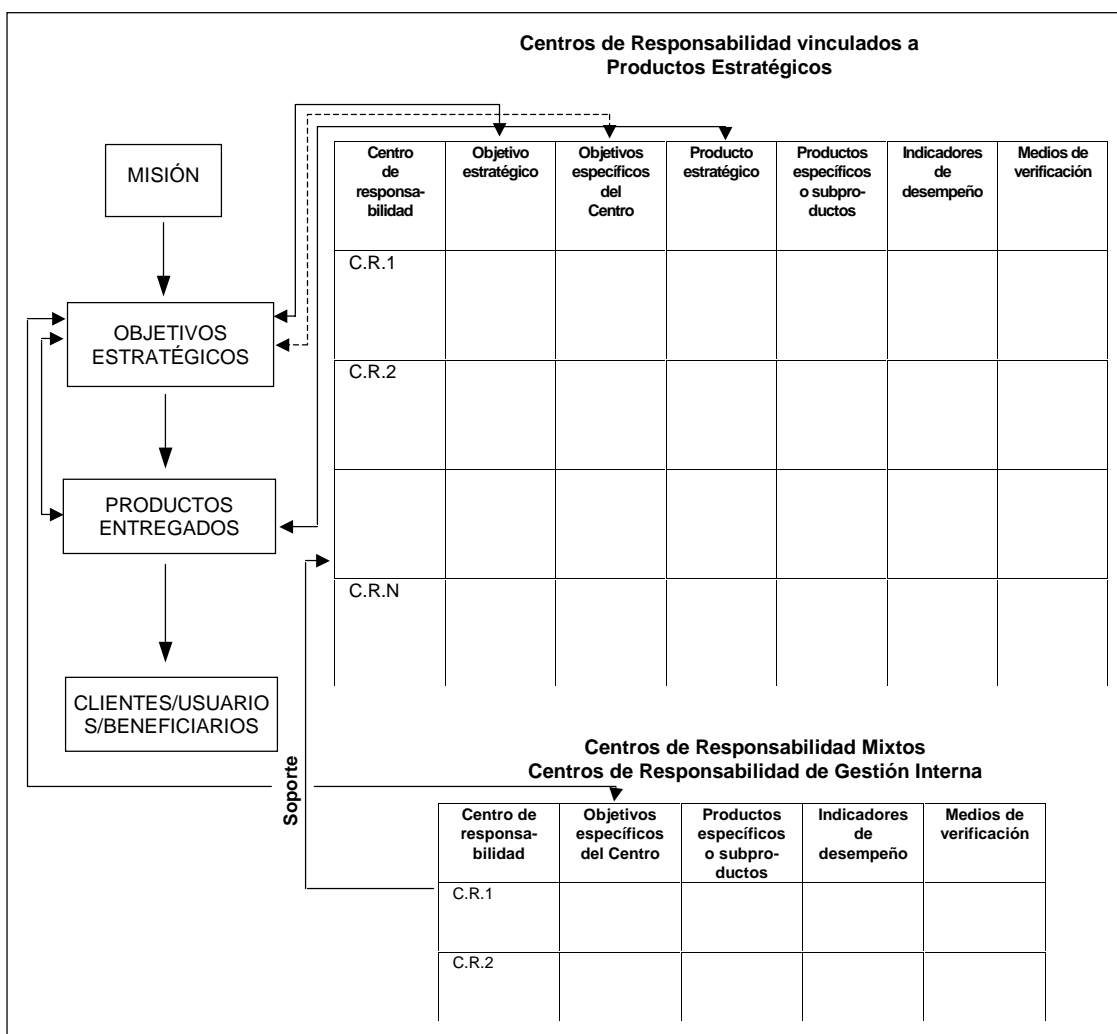
²⁴ Para mayores antecedentes consultar Guía de Planificación Estratégica, Dirección de Presupuestos de Chile 1997.

Objetivos estratégicos en la estructura de la organización

Tal como se observa en la Figura 5 que representa el Sistema de Información de Gestión que desarrolla como metodología la Dirección de Presupuestos para los servicios públicos chilenos, existe una jerarquía de objetivos específicos (o metas) que se desagregan de los objetivos estratégicos.

Figura 6

DIAGRAMA CONCEPTUAL DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN (SIG)



Fuente: Dirección de Presupuestos de Chile.

Metas

Constituyen la expresión concreta y cuantificable de los logros que la organización planea alcanzar en el año (u otro periodo de tiempo) con relación a los objetivos estratégicos previamente definidos.

Requisitos para la identificación de las metas

- Abarcar el conjunto de dimensiones de desempeño de la gestión: eficiencia, eficacia, calidad y economía
- Debe estar definida en base a la generación de compromisos internos, por lo tanto su cumplimiento no debe depender de otras entidades o de factores exógenos
- Deben tener un componente de realismo, es decir que puedan ser alcanzadas con los recursos humanos y financieros disponibles.

Recuadro 13

REQUISITOS DE LAS METAS DE GESTIÓN DEL SEV DE URUGUAY

Una meta de gestión debe cumplir a lo menos los siguientes requisitos:

- Contener el propósito de mejorar en forma significativa el desempeño institucional en alguna de sus dimensiones (calidad, eficiencia, eficacia, desempeño financiero).
- Ser un compromiso interno, en el sentido que su cumplimiento no dependa de la acción de otras entidades públicas (Tribunal de Cuentas, Secretaría, Contaduría General, etc.) o de factores exógenos, como el nivel de actividad económica, las decisiones que tomen agentes privados, cambios bruscos en la demanda por prestaciones, etc.
- Ser factible de alcanzar y, por lo tanto, ser realista respecto a los plazos y a los recursos humanos y financieros que involucran.
- Tener un componente de "innovación" ya sea referido a los productos que ofrece la institución, a la calidad de ellos, o a los procesos y tecnologías que se utilizan para generarlos.

Fuente: Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión, CEPRE - Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, Uruguay, 1999.

Recuadro 14

EJEMPLOS DE METAS AMBIGUAS Y ADECUADAS

Metas ambiguas

Mejoraremos el sistema de tramitación de quejas
 Compraremos la mayor cantidad de libros posibles para las escuelas
 Llegaremos a tener el mejor servicio de bus en la región
 Lograremos que nuestros usuarios estén completamente satisfechos con nuestros servicios

Metas adecuadas

Aumentar a un 10% la cobertura de beneficiarios del Programa "Salud para Todos".
 Mejorar el tiempo promedio de atención a los usuarios, reduciendo a 30 minutos el trámite de iniciación de actividades comerciales.
 Aumentaremos el número de visitas a las bibliotecas locales en un 20% antes del 31 de Diciembre de 2001

Fuente: Elaboración propia a partir ejemplos de taller de indicadores de desempeño y Audit Comisión (2000).

3.1.2 Identificar las medidas de desempeño claves: qué se mide

En términos generales las autoridades centrales responsables por el desarrollo de sistemas de indicadores para las instituciones públicas definen lo que es relevante medir en términos de las dimensiones del desempeño. En la mayor parte de los casos revisados en América Latina se desarrollan medidas integrales, que van más allá de los insumos (*inputs*) y productos (*outputs*). Sin embargo, por lo general lo más frecuentemente utilizado son los indicadores de eficacia que relacionan medidas de productos (*outputs*) respecto de lo programado y logrado, y en menor medida indicadores de eficiencia insumos/productos (*inputs/outputs*) o costos /productos.

Las medidas de desempeño e indicadores que finalmente se construyan van a depender de los siguientes factores:

- Tipo de metas que se monitorean
- Prioridades de información tanto para fines internos, como externos
- Prioridades de evaluación
- Recursos disponibles

¿Cuántos indicadores construir?

Los indicadores de desempeño en una organización pública o privada están presentes en toda la extensión del sistema de control de gestión, y como tal aportan a los tres niveles de decisiones de la planificación estratégica, control de gestión y operativa, señalados en la Figura siguiente. Desde esta perspectiva son elementos fundamentales para la toma de decisiones directivas y tal como se aludió a su carácter de información sobre las variables claves y estratégicas de la organización.

El número y tipo de indicadores a construir dependerá de los fines hacia los cuales se dirige la evaluación y de las características del tipo de institución de que se trate. En general los criterios para decidir el número de indicadores tienen que ver con los siguientes aspectos:

- Lo más recomendable es que el número de indicadores se limite a una cantidad que permita apuntar a lo esencial que permita captar el interés de los diferentes usuarios a los cuales va dirigido.
- Que cubran las diferentes áreas de la organización: estratégica, gestión y operacional. De forma evidente lo más probable es que los indicadores de carácter estratégico y los más relevantes del control de gestión sean los que se reporten a las diferentes instancias que los solicitan.
- Que cubran las dimensiones del desempeño de manera integrada: eficiencia, eficacia, calidad y economía. Tal como se señaló en el punto los indicadores de insumos (*inputs*) o productos (*outputs*) por sí solos no tienen valor informativo para la toma de decisiones, necesitamos saber el costo por unidad producida (eficiencia, costo medio), la oportunidad de esa producción (calidad), y si los recursos financieros están correctamente ejecutados (economía).
- Que permitan conocer el desempeño de los procesos (resultados intermedios) para identificar los cuellos de botella, las demoras y tiempo de “cola”, y el ciclo de maduración del servicio (tiempo de resolución desde el inicio de un trámite hasta su resolución).
- Junto con lo anterior, estos resultados intermedios sirven para construir indicadores de calidad que posibiliten tener antecedentes sobre la eficacia y la oportunidad del producto final, o el impacto de la producción. Por ejemplo en el caso de las devoluciones de impuestos

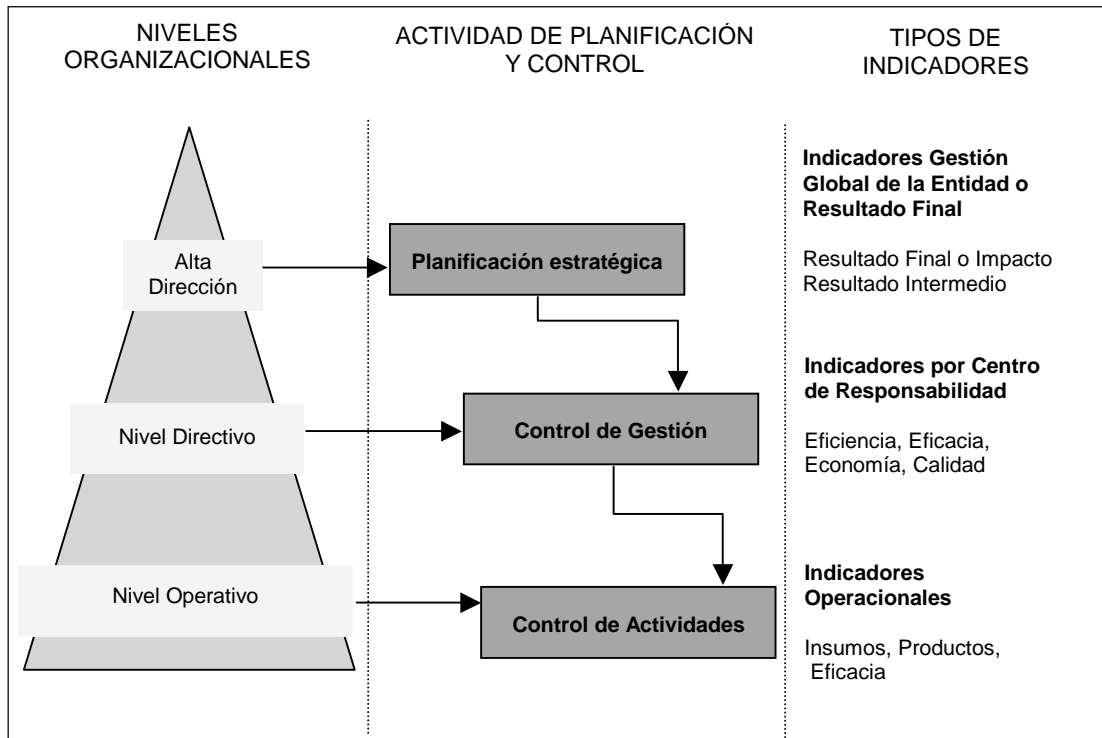
por exceso de cuota, la medida podría ser sobre la velocidad con que se realizan las devoluciones (AECA 2000).

- Es importante insistir que los indicadores de proceso, si bien pueden no ser adecuados para ser incorporados en el informe que acompaña al presupuesto institucional que va hacia el Congreso o la autoridad financiera, son muy útil para identificar los aspectos centrales de la gestión del servicio público.
- Otro elemento relevante respecto del número de indicadores tiene que ver con desarrollar una cantidad tal que seamos capaces de utilizar y controlar, dado que mucha cantidad de información puede volverse en contra.

En la figura que se muestra a continuación se observa el tipo de indicadores que es pertinente construir e informar según nivel de la organización, así como según el tipo de actividad de planificación y control que se realiza en una organización. Estos tipos de indicadores constituyen una jerarquía aproximada, el control de las actividades se efectúa de acuerdo con las reglas de decisión acordadas en el control de gestión, y el control de gestión existe para materializar las estrategias y los objetivos establecidos en la planificación estratégica (Anthony, 1998).

Figura 7

TIPOLOGÍA DE INDICADORES SEGÚN NIVEL ORGANIZACIONAL Y PLANIFICACIÓN



Fuente: Adaptado de Robert Anthony (1998).

3.1.3 Establecer las responsabilidades organizacionales

Como fue señalado anteriormente, los indicadores de desempeño se despliegan a lo largo de toda la organización, y tienen como objetivo central entregar información sobre el grado de cumplimiento de las metas, las cuales están asociadas a determinados productos que se generan en diferentes áreas de la organización, los cuales tienen directivos o ejecutivos a cargo y son responsables por ellos. Por lo que el paso siguiente a la identificación de lo que se medirá es establecer las responsabilidades institucionales y organizacionales por dicho cumplimiento.

De esta manera un requisito central para operativizar los indicadores tiene que ver con la asignación de productos, metas e indicadores a cada una de las divisiones o áreas que tienen asignado dicha producción. Esta acción implica desarrollar “Centros de Responsabilidad”, los cuales tienen las siguientes características:

Los centros de responsabilidad

- Tienen productos estratégicos claramente asignables
- Tienen objetivos traducidos en metas concretas a alcanzar.
- Tienen a la cabeza un directivo responsable con por el cumplimiento de esos objetivos
- Dicho directivo no sólo cuenta con la responsabilidad sino que también con la autoridad y las atribuciones para tomar las decisiones necesarias para el logro de los objetivos
- Tienen asignados recursos humanos, materiales y financieros.

Unidad de Control de Gestión

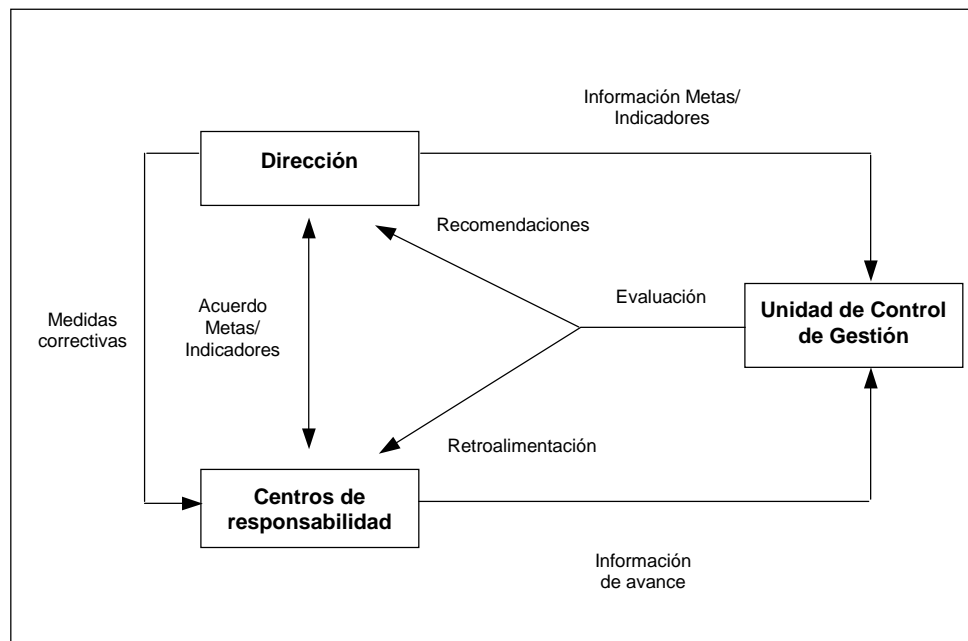
El rol de la Unidad de Control de Gestión es clave para asegurar que los indicadores contruidos fluyan por toda la organización y permitan la retroalimentación sobre los resultados. Tal como está definido el control de gestión es el proceso mediante el cual los directivos influyen en otros miembros de la organización para que se ponga en marcha las estrategias de ésta. La finalidad del proceso del control de gestión es poner en práctica las estrategias que fueron aprobadas en el proceso de planificación estratégica y de ese modo, alcanzar los objetivos de la organización. Su cumplimiento exige la interacción de los directivos con otros miembros de la organización, incluyendo otros directivos (Anthony, 1998).

A continuación se desarrolla un modelo de una Unidad de Control de Gestión, que es la instancia de la organización que se encarga de monitorear el cumplimiento de las metas interactuando con cada uno de los Centros de Responsabilidad y la Dirección. En términos generales los requisitos para un buen funcionamiento de estas Unidades de Control de Gestión son:

- Ubicación estratégica, cercana a la Dirección y participante de las instancias directivas
- Permanente retroalimentación y empoderamiento para establecer su relación con los Centros de Responsabilidad
- Recursos suficientes para desarrollar un Sistema de Información que permita el flujo adecuado de la información.

Figura 8

MODELO DE FUNCIONAMIENTO DE UNA UNIDAD DE CONTROL DE GESTIÓN



Fuente: Adaptado de Robert Anthony (1998).

3.1.4 Establecer los referentes sobre los que se comparan los resultados

Una vez que se ha acordado el tipo de indicador que medirá las dimensiones del desempeño, se han definido los responsables por los resultados, se deberán establecer idealmente de forma participativa (el jefe o director del centro de responsabilidad y funcionarios responsables de la producción de los bienes y servicios involucrados) los referentes sobre los cuales se comparará los resultados obtenidos por el indicador. En la Figura 8, se presentan dos referentes claros de comparación: la meta para el año presupuestario siguiente, y el desempeño pasado (años 2000, 2001, 2002). A estos dos referentes podría agregarse un tercero referido a la comparación de instituciones similares. A continuación se desarrolla el análisis para cada uno de estos referentes.

a) Sobre lo planeado o presupuestado

Esta referencia implica tener como punto de comparación las metas que la organización establece. En este punto cabe recordar lo señalado respecto de la determinación de metas: realismo en cuanto a que éstas deben financiadas con los recursos presupuestarios sobre los cuales se está realizando la programación, debe contener una expresión de mejora concreta (ya sea en eficiencia, eficacia, calidad o economía), para lo cual debe haber habido un proceso previo de discusión sobre que implica para la organización un "buen desempeño", debe tener incorporado un componente de innovación (previamente se debe haber analizado si es el mejor óptimo posible y si es mejorable a partir de incorporación de una mejora de procesos, tecnología, etc.).

b) Respecto de otras instituciones similares o comparables

Al comparar resultados con instituciones similares se debe tener especial cuidado en seleccionar una institución que sea estrictamente comparable, en términos de las variables que tienen mayor

incidencia sobre el desempeño, tales como recursos, tecnología, capacidades instaladas, área a la cual se dirigen los productos, tipo de clientes, etc.

En este punto quizás pueda ser conveniente que la institución o algún área de ésta participe en un proceso de *benchmarking*. Un uso frecuente del *benchmarking* es para la comparación con jurisdicciones territoriales similares (ejemplo, departamentos de salud de varias regiones), con otras instituciones de otros sectores de similar tamaño o complejidad (porcentajes de preinversión ejecutada del ministerio de vivienda y del ministerio de obras públicas) y contra otras instituciones de otros países (ejemplo, el costo unitario de recaudación de las administraciones tributarias)

Recuadro 15 TIPOS DE BENCHMARKING

BENCHMARKING

Encontrar una organización que sea buena preferiblemente mejor que nuestra organización, estudiar intensamente como hace las cosas, hacer planes para lograr que el desempeño llegue a este nivel, implementando esos planes y monitoreando sus resultados. *Benchmarking* es, entonces, basarse sobre los estándares de desempeño, pero lograrlo por la comparación de resultados o procesos, identificando la mejor práctica e iniciando procesos de mejoramiento.

Tipos de Benchmarking

El tipo de *benchmarking* queda determinado por el tipo de comparaciones que se pretenden realizar. El tipo de comparaciones más frecuentes son las siguientes:

Benchmarking interno.

Se utiliza este término cuando las actividades de *benchmarking* se utilizan para comparar unidades similares o que cumplen funciones similares al interior de una organización. Por ejemplo: los distintos laboratorios de una universidad, las distintas estaciones de servicio de una compañía distribuidora de combustibles, los distintos tribunales del sistema judicial, etc.

Este tipo de *benchmarking* se aplica por lo general en organizaciones de gran tamaño, que tienen una distribución regional o internacional de sus unidades organizativas.

Benchmarking competitivo.

El *benchmarking* competitivo es aquel en que el objetivo perseguido es hacer comparaciones entre competidores directos o cercanos que se relacionan con una misma base de clientes. Como es lógico, este tipo de *benchmarking* es el más complejo de realizar, puesto que es el que presenta mayores dificultades para conseguir la información, no obstante es el tipo de análisis que surge de esta modalidad de *benchmarking* presenta un alto potencial para mejorar el desempeño.

Debido a las dificultades para el traspaso de información, por lo general el *benchmarking* competitivo se centra en la comparación de productos o servicios finales, puesto que en este ámbito es posible obtener información a través de encuestas a clientes, *focus group*, estudios de mercado, etc.

Benchmarking funcional.

El *benchmarking* funcional, surge en gran medida como una respuesta a las dificultades que presenta la realización del *benchmarking* competitivo y consiste básicamente en detectar organizaciones (que no sean competidores), que desarrollen uno o más procesos de trabajo similares a los nuestros y utilizarlos como referente y fuente de información.

Recibe el nombre de funcional, porque se utiliza principalmente para comparar funciones similares entre empresas de distintos sectores o mercados; por ejemplo se puede buscar en cualquier área de la producción, dentro y fuera del país, a la organización líder en despacho de mercaderías a distancia, a la organización líder en capacitación y reconversión de empleados o a la organización líder en sistemas de información de apoyo a la gestión y utilizarlas como fuente de información para mejorar nuestros propios procesos de trabajo.

Fuente: OCDE/PUMA (1997), Best Practices Institute.

c) *Respecto de resultados históricos*

El análisis de los resultados sobre los estándares logrados en el pasado debe poner especial atención al hecho que la eficiencia y productividad, en general mejoran a lo largo de tiempo por factores tecnológicos y no necesariamente por mejoras intencionadas en la gestión. Asimismo pueden haber factores exógenos importantes que pueden incidir en mejoras de los estándares

históricos, tales como una mayor demanda de bienes y servicios derivadas de una emergencia, de una prioridad gubernamental, etc.

Frecuencia de la medición

Una vez que se tienen asignados los indicadores que serán evaluados, por centro de responsabilidad, es necesario determinar cada cuanto tiempo es necesario establecer la medición, la cual puede ser anual, semestral, o mensual. La frecuencia dependerá del uso de la información y de la relevancia de la medición.

Debe tenerse en cuenta que un sistema de control de gestión donde fluirán los indicadores informa de las variables de carácter estratégico o claves para la gestión y la toma de decisiones. Esta información puede ser útil ya sea para usuarios externos (como el Ministerio de Finanzas, cuyo objetivo principal sea conocer como se utilizaron los recursos presupuestarios asignados), o para los usuarios internos (directivos generales de la institución y directivos de los centros de responsabilidad). Por lo que puede haber un tipo de indicador de carácter operativo que de cuenta de las tareas realizadas, o más de tipo administrativo, que no esté asociado a elementos estratégicos, pero que sí puede aportar como información intermedia (Número de horas por inspección, costo unitario de los expedientes, etc.) relevante a otros productos, por lo que estos indicadores no son necesarios informarlos externamente.

En general para los indicadores que se requieren en el proceso presupuestario, la frecuencia de la medición y evaluación es semestral (en la mayor parte de los casos). Para aquellos indicadores necesarios para un monitoreo comparativo de costos medios, puede ser necesario llevar un control y evaluación mensual, pero ser informados semestral o anualmente. Los indicadores de resultado intermedio o final, como por ejemplo, “grado de comprensión de la historia de Chile, los estudiantes que visitan la muestra del Museo”, si este indicador está construido a través de una encuesta anual, necesariamente la periodicidad de la medición estará acotada a la pertinencia y disponibilidad de la información.

De forma resumida los elementos claves para determinar la frecuencia de la medición tienen que ver con:

- El tipo de indicador (estratégico, de gestión u operativo)
- El uso de la información (externos, e internos)
- Los costos asociados a la medición

3.1.5 Construir fórmulas y algoritmos

La construcción de las fórmulas o algoritmos que permitan construir el indicador es una fase que debe ser realizada una vez que se tenga claridad qué dimensiones serán evaluadas, sobre qué producto y el cumplimiento de qué objetivos estratégicos se está midiendo su cumplimiento.

La construcción de la fórmula o algoritmo debe asegurar que su cálculo obtenga información de la variable que estoy tratando de medir, es decir el resultado del indicador.

Recuadro 16

REQUISITOS DE LOS INDICADORES A NIVEL INDIVIDUAL

- Identificar un nombre para el indicador que debe ser claro y auto explicativo.
- Definir el objetivo del indicador, puede ser estratégico o no, estará en función de lo que se pretende medir.
- Determinar o cuantificar el objetivo a alcanzar, siendo éste un valor o varios en función de cómo se mida y se defina.
- Deben poder identificar al responsable de cada indicador de control de gestión.
- Deben servir como base de medición de los objetivos relacionados con los aspectos claves del negocio.
- Deben especificar la frecuencia o periodicidad del indicador
- Se debe identificar la fuente de información de origen de los datos y el responsable de facilitar la información para calcular el indicador.
- Se debe poder medir la evolución de los objetivos o su situación en un momento del tiempo.
- Deben poder aportar la información a los usuarios en el tiempo y la forma requerido.

Fuente: Muñiz, 2003.

Figura 9

EJEMPLO DE LA FICHA DE PRESENTACIÓN DE INDICADOR DE DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS CHILENAS, EN SU PRESENTACIÓN A LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS

Producto Estratégico al que se vincula	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2000	Efectivo 2001	Efectivo 2002	Estimado 2003	Meta 2004	Ponderación	Medios de Verificación	Notas
Orientación, asesoría jurídica y protección	Calidad/ Resultado Intermedio Porcentaje de usuarios satisfechos con la atención global prestada por el servicio	(Número de usuarios satisfechos/ Total usuarios encuestados)* 100	n,c.	77,0 %	87,9 %	85,0 %	88,0%	6%	Formularios/ Fichas Encuesta de satisfacción a usuarios	1
Orientación, asesoría jurídica y protección Tramitación de reclamos	Eficacia/ Producto Porcentaje de mediaciones de usuarios resueltas	(Número de mediaciones resueltas en año t/ Número de mediaciones ingresadas en año t)*100	48,0 %	52,0 %	54,8 %	54,0 %	55,0%	4 %	Base de Datos/Software Reportes entregados por el Sistema de Información Jurídico Judicial Reportes entregados SERNAC	2

Fuente: Elaborado sobre la base de publicaciones de la Dirección de Presupuestos de Chile.

En el ejemplo tal como puede observarse se agrega una columna de ponderación que es el porcentaje de importancia atribuida respecto del total de los indicadores, ajustándose a una de las disposiciones de la Dirección de Presupuestos. Se agrega además una columna de notas, las cuales entregan información general de los indicadores o explicaciones respecto de las desviaciones importantes.

Distintas fórmulas o algoritmos utilizados para la construcción de indicadores

Un indicador puede elaborarse como una razón o un ratio entre dos variables cuantificables **eficiencia** (insumos-productos), o **economía** (costos-productos), o solamente una medición de los **productos** (eficacia-cobertura):

- **Eficiencia:** Costo medio: Gastos programa/ Prestaciones dadas
- **Eficiencia:** Productividad media: Total prestaciones/ Número de funcionarios en la tarea
- **Eficacia - Cobertura:** Producción realizada/ Producción programada

A continuación se entregan diferentes tipos de indicadores con sus respectivas fórmulas o algoritmos:

Indicador	Fórmula de cálculo		
Ratios			
a) $\frac{\text{Ejecutado}}{\text{Programado}}$			
Porcentaje pacientes atendidos menores 15 años	$\frac{\text{Pacientes atendidos menores de 15 años}}{\text{Población objetivo a ser atendida}}$		
Porcentaje de certificados emitidos dentro del plazo	$\frac{\text{Certificados emitidos dentro del plazo}}{\text{Certificados solicitados}}$		
Porcentaje de inversión ejecutada	$\frac{\text{Inversión ejecutada}}{\text{Inversión programada}}$		
b) Costos medios	Fórmula de Cálculo		
Costo medio por tonelada de basura recogida	$\frac{\text{Costo Total recolección basura}}{\text{Toneladas de basura recogida}}$		
Costo por hora de las inspecciones realizadas	$\frac{\text{Costo Total Inspecciones}}{\text{Número horas utilizadas en las inspecciones}}$		
c) Tasas de variación anual			
Indicador			
Tasa de variación anual de la conexión en red de la Unidad Ejecutora			
Fórmula de cálculo:	1999	2000	2001
$\frac{[(\text{Equipos incorporados y conectados en el año } t) - \text{Equipos conectados año } t-1]}{\text{Equipos conectados año } t-1} * 100$	53	71	96
	-	33,9%	35,2%
Promedio de días de atención	1999	2000	Meta
$\frac{\text{Sumatoria de N°de días de tramitación}}{\text{N°de tramitaciones realizadas (días)}}$	18 días	30 días	25 días

3.1.6 Recopilar la información necesaria

La recolección de datos tiene que ver con todos aquellos mecanismos que nos permitirán construir finalmente el indicador. La generación de información para la construcción de los indicadores es una tarea que implica asumir un conjunto de desafíos, entre los que se cuenta: identificación de la información pertinente, recursos para construir bases de datos y la realización de investigaciones o encuestas para construir indicadores de resultado y de calidad, así como contar con los sistemas de información adecuados que posibilite apoyar la labor de control de gestión.

Los tipos de información que se requiere reunir es a lo menos la siguiente:

- Información contable-financiera: relativa a los costos de la producción, ingresos, gastos, activos, etc.
- Información operacional: nivel de producción, estadísticas operativas (por ejemplo, kilómetros. construidos, estudiantes matriculados, cargas de trabajo, etc.
- Información sobre resultados finales (impactos): para lo cual generalmente deben realizarse estudios especiales, recurrir a metodologías que permitan trabajar con grupos de control, etc.

En general la técnica para la obtención de los datos dependerá del tipo de indicador que se construya, identificándose técnicas cuantitativas o métricas, para establecer las comparaciones estadísticas, realización de cómputos, etc. y técnicas de carácter documentales, que requiere la revisión de los soportes de información tales como estudios, investigaciones, etc., y las investigaciones de tipo cualitativo, ampliamente utilizadas para evaluación de la percepción de calidad de servicios.

En las primeras etapas de diseño de los sistemas de indicadores la recolección de los datos se constituye en uno de los principales obstáculos para la posibilidad de construir indicadores fiables y legítimos y a su vez es una de las fuentes de desincentivo importantes para las organizaciones en la medida que las enfrenta a sus capacidades por generar datos, construir antecedentes de carácter histórico, dimensionar el número de atenciones, el tipo de usuarios, etc. Estas demandas que son básicas para la construcción de los indicadores, en la mayor parte de los casos se enfrentan en la escasez de recursos financieros para poder construir las bases de datos, desarrollar encuestas, etc.

Sin embargo, a partir de las experiencias revisadas, en los casos chilenos, uruguayos, de Costa Rica, y otros de países de la OCDE, el tema de la construcción de los datos, implica la necesidad de abordarlo desde una perspectiva estratégica. En este punto si bien la responsabilidad principal por la búsqueda de los datos es responsabilidad de la institución que debe generar los indicadores, la autoridad central que solicita dichos instrumentos y está a cargo del Sistema de Indicadores de Desempeño, tiene un rol central en facilitar los apoyos necesarios. Entre las principales iniciativas que se observan se mencionan las siguientes:

- Fondos especiales para la construcción de sistemas de información a los cuales pueden postular las instituciones con un plan de desarrollo específico.
- Priorización presupuestaria al financiamiento de estudios, encuestas, etc., como parte del presupuesto de estudios e investigación de la institución.
- Integrar los sistemas de información de indicadores como un módulo armónico de los Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF) existentes, de manera tal que se produzca la alimentación automática de las variables para la construcción de los indicadores y el cálculo de las fórmulas.
- Incorporación en los planes de mejoramiento de gestión de la institución (que son parte de la programación presupuestaria), metas e indicadores vinculados a la construcción de sistemas de información, datos y encuestas, etc. para desarrollar los antecedentes necesarios para la construcción de indicadores.

- Acuerdos de colaboración con instituciones de estadísticas nacionales para inclusión de datos en encuestas nacionales.
- Impulso de procesos de *benchmarking* entre instituciones similares.

3.1.7 Validación: Criterios Técnicos y Requisitos para la Construcción de Indicadores

Durante la etapa de validación, los indicadores que informarán sobre el desempeño obtenido deben cumplir una serie de requisitos técnicos y ajustarse a criterios que permitan asegurar su transparencia y confiabilidad como herramienta para la toma de decisiones y la rendición de cuentas. En la literatura relativa al diseño de indicadores existe consenso respecto del conjunto de criterios sobre los cuales se deben examinar los indicadores para analizar su coherencia y la capacidad de cumplir los fines para los cuales se construyen.

En el recuadro siguiente se realiza una sistematización bastante extensiva de dichos criterios que combinan requisitos tanto técnicos de la propia formulación, como aspectos que tienen que ver con su presentación para fines de comunicación.

Cuadro 8

CRITERIOS DE VALIDACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE INDICADORES

Criterio	Descripción
Pertinencia	Debe referirse a los procesos y productos esenciales que desarrolla cada institución para reflejar el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. La medición de todos los productos o actividades que realiza la institución genera una saturación de información, tanto al interior de la organización como fuera de ésta.
Relevancia	Asegurarse que estoy midiendo los objetivos vinculados a lo estratégico. Cuando se trata de organizaciones que tienen más de un producto o servicio, es conveniente desarrollar un conjunto de indicadores globales que represente su accionar estratégico vinculado a su misión.
Homogeneidad	Este criterio implica preguntarse cuál es la unidad de producto (atenciones médicas, asesorías legales, visitas inspectivas, etc.) y, más importante, procurar que dichas unidades de producto sean equivalentes entre sí en términos los recursos institucionales que consumen (horas hombre, cantidad de insumos materiales, etc.). Se debe procurar que sean de igual "costo" en un sentido amplio del término. Si no se da la equivalencia, para alcanzar las metas se tenderá a ejecutar sólo las acciones que demandan relativamente menos recursos, postergando o anulando las más costosas o complejas, que a menudo son las que tienen un mayor impacto sobre la gestión institucional.
Independencia	Los indicadores deben responder en lo fundamental a las acciones que desarrolla y controla la institución o a las variables del entorno que se vean afectadas directamente por esas acciones. No puede estar condicionado a factores externos, tales como la situación general del país, la labor legislativa del parlamento o la actividad conexas de terceros (públicos o privados).
Costo	La obtención de la información para la elaboración del indicador debe ser a costos que tengan correlación con los recursos que se invierten en la actividad.
Confiabilidad	Digno de confianza, independiente de quién realice la medición. En principio la base estadística de los indicadores debe estar en condiciones de ser auditada por las autoridades de la institución y examinada por observadores externos.
Simplicidad y Comprehensividad	Existe una tensión entre ambos criterios: se deben cubrir los aspectos más significativos del desempeño, pero la cantidad de indicadores no puede exceder la capacidad de análisis de los usuarios, tanto internos como externos. Los indicadores deben 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: Elaboración de los autores sobre la base de Bonnefoy (2003), Dirección de Presupuestos de Chile (1995 y 2003), Marcel (1998), National Center for Public Productivity (1997) y Shack (2003).

Hay otros requisitos generales que se mencionan tales como la necesidad que los indicadores sean revisados cada año, dado los cambios en las condiciones tecnológicas, prioridades estratégicas, etc.

Apuntando al mismo sentido de asegurar que la construcción de indicadores sea coherente, confiable y útil para los propósitos de información para la toma de decisiones, y rendición de cuentas. En este sentido es conveniente aplicar un cuestionario de validación que resuma el ajuste a los requerimientos de carácter más específico:

CUESTIONARIO DE VALIDACIÓN DE LOS INDICADORES

Requisito a validar	SI/ NO
El indicador tiene claramente un producto relevante o estratégico con el cual se vincula y un objetivo asociado	
El indicador tiene claramente una meta o referente para ser medido su resultado	
El resultado del indicador explica de forma precisa y clara el grado de cumplimiento de la meta o el resultado es ambiguo	
Muestra o expresa el indicador de forma clara el resultado para poder ser analizado por el responsable	
Se ha definido la frecuencia de medición del indicador	
La unidad de medición es adecuada para la meta que se espera medir	
En la construcción del indicador han participado el Jefe del área o centro de Responsabilidad	
Los indicadores han sido validados por la Unidad de Control de Gestión y por la Dirección para informarse del desempeño del Área o Centro de Responsabilidad	

Fuente: Muñiz (2003).

El ajuste a las condiciones o criterios básicos señalados debiera permitir que los indicadores cumplan su función de información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, y satisfacer con tres requisitos básicos que deben cumplirse, respecto del conjunto de indicadores que se construyan:

- Que informen sobre el desempeño logrado: grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos
- Permitan medir la evolución de los objetivos o su situación en un momento del tiempo
- Entreguen la información pertinente ya adecuada a los diferentes usuarios de la información: clientes, *stakeholders*, autoridad financiera, etc.

3.1.8 Analizar los resultados obtenidos

El análisis de los resultados obtenidos una vez que se ha realizado la comparación entre las metas y los efectivamente logrado, implica preguntarse las razones y circunstancias de por qué se obtuvo ese nivel de resultado. La evaluación que se realiza a partir de los resultados obtenidos, entrega insumos para los siguientes tipos de análisis:

- Revisar las metas que fueron definidas, estableciendo si éstas fueron o no realistas
- Priorizar la asignación de los recursos hacia determinados programas o productos. Justificar la asignación de mayores recursos, Disminuir o abandonar los programas o la provisión de determinados bienes y servicios por otras alternativas más eficientes y con el mismo grado de eficacia, por ejemplo a través de una externalización de procesos productivos. No hay una medida única que demuestre por sí sola el desempeño de la institución. En general se requiere una combinación de ellas que permita demostrar la eficacia, eficiencia, calidad, economía con que se

llegue a los productos o resultados. En este punto es clave tener en consideración que los indicadores pueden ser contradictorios entre ellos.

Por ejemplo, en el caso que se analice la meta de aumentar la cobertura de raciones alimenticias en un Programa de Alimentación Escolar, debe traer aparejado el análisis de si éstas se lograron cumpliendo la meta de mantener el mismo nivel de calorías, el costo unitario de éstas, así como con los niveles de satisfacción de los usuarios.

El análisis de las medidas de eficacia aportan información útil a la rendición de cuentas desde las siguientes perspectivas:

- Si los programas son idóneos respecto de otras alternativas para conseguir los mismos objetivos
- Las desviaciones entre los productos que se obtienen y los esperados (medidas de cobertura, focalización, capacidad de cubrir la demanda, etc.). A partir de la interpretación de la evaluación del desempeño a nivel de eficacia es importante dar explicaciones por que se producen las diferencias. Algunas posibles causas pueden ser:
 - Se sobre o sub estimó la capacidad de proveer los bienes y servicios.
 - Hubo una mayor demanda por factores exógenos (capacidad de cubrir la demanda, no en focalización, ni cobertura dado que previamente se definen los parámetros)
- La capacidad de obtención de los efectos esperados o impactos en la población destinataria.

Respecto del análisis de los indicadores de eficiencia, es pertinente señalar los siguientes puntos que permiten analizar las posibles causas de un comportamiento negativo de este indicador:

La disminución de un cociente que mide por ejemplo Producción/Recursos, por ejemplo Número de Inspecciones/Número de Fiscalizadores, puede haberse debido a una menor cantidad de inspecciones realizadas, manteniendo el mismo número de inspectores, o bien una dotación excesiva de inspectores que generan el mismo número de inspecciones. Sin embargo el análisis pertinente es identificar las razones de la disminución de la producción, que puede ser por razones externas por ejemplo una huelga, o razones al interior de la organización derivadas de un problema tecnológico relativo a un proceso previo a la inspección, o bien el incumplimiento de la meta de inspecciones a nivel nacional, por una inadecuada programación de las actividades.

En este punto es interesante señalar los tipos de ineficiencias que pueden producirse con la utilización de *inputs* (insumos) inadecuados: **ineficiencia asignativa e ineficiencia técnica.**

La ineficiencia asignativa se refiere al exceso de costos debido al mantenimiento de una estructura de *inputs* inadecuada, en cuya composición (*inputs mix*) se mantienen por encima de lo necesario unos factores cuyo precio relativo es elevado. Un ejemplo de lo anterior es el escaso uso de equipos informáticos, donde se podría estar en presencia de una dotación del personal excesiva. La ineficiencia asignativa no implica que no se esté obteniendo el máximo nivel posible de producción con los factores que se consumen, sino que el costo total de producción es excesivo debido a que la composición de los factores impide asegurar la obtención de un costo de producción mínimo.

Respecto de la ineficiencia técnica, esta se refiere a aquellos casos que el consumo de *inputs* es excesivo respecto del nivel de producción que se obtiene. Estos niveles de eficiencia técnica se obtienen de comparaciones de los valores de la unidad que se analiza con los relativos a otra que demuestra una mejor eficiencia (*benchmarking*) (AECA, 2000).

3.1.9 Comunicar e Informar

Respecto a la comunicación de los indicadores, la experiencia revisada señala tres aspectos básicos a tener en cuenta:

- La comunicación de los resultados tiene que estar focalizada en los aspectos claves de la gestión con mensajes simples, directos y demostrables
- El contenido de la comunicación en lo posible debe ser educativo considerando las necesidades de información de los usuarios-ciudadanos
- La información debe ser entregada en informes que tengan alguna periodicidad.

A continuación se desarrollan algunas consideraciones respecto de los reportes de gestión:

Recuadro 17

REQUISITOS DE LOS REPORTES DE GESTIÓN

Las recomendaciones para la presentación de los reportes o informes derivados del control de gestión son los siguientes:

- Debe tratar los aspectos críticos de la empresa o institución derivados de los aspectos claves de la gestión institucional
- Debe detallar muy bien el análisis de las desviaciones explicando y justificando las causas, repercusiones y el responsable
- Debe incluir todo tipo de indicadores y externos e internos a la empresa
- Debe servir como herramienta para identificar problemas y para buscar soluciones e iniciativas que mejoren la situación de los mismos
- El contenido de la información debe ser actual, relevante precisa y fiable
- Debe tener una estructura de informes e indicadores que permita ir bajando de nivel de información cada vez desde un total a un detalle
- Debe tener una periodicidad de uso (mensual, bimensual, etc.)
- Debe ser discutido por los diferentes responsables de la empresa

Fuente: Adaptado de Muñiz, 2003.

3.2 Planificación estratégica e indicadores de desempeño

El establecimiento de los objetivos y metas de una institución es apoyado en la mayor parte de los casos por la aplicación de procesos de planificación estratégica con mayor o menor grado de formalización.

Una de las definiciones más operativas de planificación estratégica, desde el punto de vista de su vinculación con los indicadores de desempeño es la siguiente: “planificación estratégica es el proceso que se sigue para determinar las metas de una organización y las estrategias que permitirán alcanzarlas” y desde esa perspectiva, la planificación estratégica fija los límites dentro de los cuales tiene lugar el control y evaluación de gestión (Anthony, 1998).

En el ámbito público la introducción de esta metodología permite la identificación de elementos claves para avanzar hacia una gestión por resultados, en la medida que facilita la identificación de objetivos, considerando aspectos del entorno, exigencias de los usuarios, en consideración con los procesos internos y las capacidades de la organización. Este balance entre los aspectos externos a la organización son en general abordados a partir de un proceso de análisis de amenazas y oportunidades y los factores internos a través de un análisis de las fortalezas y debilidades.

El uso de la Planificación Estratégica en el ámbito público es concebida como una herramienta imprescindible para la identificación de prioridades y asignación de recursos en un contexto de cambios y altas exigencias.

Las características centrales de la gestión orientada a resultados son:

- Identificación de objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar los resultados, generalmente a través del desarrollo de procesos planificación estratégica como herramienta para alinear las prioridades a los recursos y establecer la base para el control y evaluación de las metas.
- Identificación de niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión internos donde quedan definidos las responsabilidades en toda la organización por el cumplimiento de las metas, así como también los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- Vinculación del presupuesto institucional a cumplimiento de objetivos.
- Determinación de incentivos, flexibilidad y autonomía en la gestión de acuerdo a compromisos de desempeño.

Tal como fue señalado anteriormente, la planificación estratégica es un proceso que antecede al control de gestión, el cual permite hacer el seguimiento de los objetivos establecidos para el cumplimiento de la misión. De manera que el control y la evaluación posterior de los resultados no es posible realizarla sin un proceso previo de planificación.

Asimismo la planificación es un proceso amplio que cubre aspectos de carácter macro de mediano y largo plazo, que tiene que ver con la identificación de temas estratégicos, cursos de acción que fijen las prioridades institucionales.

La planificación estratégica es un proceso continuo que requiere constante retroalimentación acerca de cómo están funcionando las estrategias. En el sector privado, el mercado le señala a éste como lo está haciendo a través de las utilidades, los retornos sobre la inversión, las ventas, a través de estos indicadores se conoce cuando es necesario realizar un ajuste en dichas estrategias. En el sector público, la evaluación de la gestión (a través de indicadores) provee al sector público con información comparable.

La planificación estratégica mira hacia los objetivos deseados, la evaluación de la gestión mira hacia atrás sobre como éstos se están desarrollando. La combinación de planificación estratégica y evaluación del desempeño forma un círculo un proceso continuo de gobierno por resultados. El plan estratégico define el desempeño a ser medido, mientras que la evaluación de la gestión provee la retroalimentación si se están consiguiendo las metas planificadas. En el contexto de la planificación estratégica la evaluación de la gestión, tiene tres específicos propósitos (Liner, Dusenbury y Vinson, 2000):

- Proveer la línea de base para valorizar cada uno de los indicadores de desempeño y de esta manera establecer los cursos de acción necesarios.
- Proveer de datos históricos sobre los cuales los resultados pueden ser proyectados para cada uno de los cursos de acción considerados.
- Proveer datos sobre los indicadores de impacto clave para ser usados en reportes que den cuenta del logro de los objetivos del plan estratégico.

Abordar un proceso de planificación estratégica, implica a lo menos desarrollar los siguientes pasos:

Principales fases de un proceso de planificación estratégica

- Identificación y/o revisión de la misión institucional, a través de un proceso dinámico que fundamente la existencia de la institución y de los programas que produce. Este proceso debe tener en cuenta el ámbito de productos y servicios, los usuarios, el contexto o entorno en que se desenvuelve, así como el análisis de los factores institucionales entre los cuales se destacan el marco legal que le define un mandato y propósito dentro de la institucionalidad del Estado, las atribuciones y responsabilidades que de allí emanan y las relaciones interinstitucionales que se determinan. Asimismo, deben considerarse los procesos productivos, los recursos con que cuenta y la tecnología, entre otros aspectos.
- Identificar objetivos estratégicos (proceso de definición de estrategias institucionales a nivel de recursos, procesos, usuarios) y metas (que operan las estrategias en dimensiones concretas de acciones en plazos definidos).
- Identificar estándares de medición que permita controlar y monitorear el logro de los resultados y posteriormente evaluar el grado de cumplimiento y retroalimentar para la toma de decisiones en los distintos niveles organizacionales.

Aun cuando muchas instituciones construyen indicadores sin tener un previo proceso de planificación estratégica, la evaluación de la gestión aparece como la culminación de un proceso de planificación estratégica. La planificación estratégica, como base para la evaluación del desempeño, se justifica en tanto permite identificar cuáles son las áreas o actividades centrales de un servicio y determinar dónde focalizar los esfuerzos de transformación y mejoramientos que posteriormente serán evaluados.

Este proceso de planificación estratégica se constituye en la base de la planificación operativa que consiste en traducir la misión organizacional, los lineamientos estratégicos definidos en objetivos de corto plazo y metas que permitan la identificación de las principales acciones a desarrollar y los recursos necesarios para ello.

Recuadro 18

DEFINICIONES ESTRATÉGICAS DEL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN DE CHILE

1. Misión Institucional: Definición del propósito o razón de ser de un servicio que permite orientar las acciones que realicen los funcionarios hacia el logro de un resultado esperado.
2. Objetivos Estratégicos: En el contexto de la administración pública son la expresión de los logros que se espera que los Ministerios y sus servicios alcancen en el mediano plazo.
3. Productos Relevantes o Estratégicos: Son aquellos bienes y/o servicios que materializan la misión institucional y cuyo objeto es satisfacer las necesidades de sus clientes, beneficiarios o usuarios.
4. Clientes / Beneficiarios / Usuarios: Son aquellos que reciben o utilizan, los productos relevantes que se generan bajo la responsabilidad de la institución.

Se define la misión considerando los siguientes aspectos:

- Ámbito actual donde opera el servicio y los cambios esperados futuros, lo que requiere conocer previamente:
 - Los productos estratégicos (bienes y/o servicios) otorgados a los clientes / beneficiarios / usuarios de la institución.
 - La estructura organizacional y las funciones específicas.
 - Los sistemas de información utilizados en la institución.
- La legislación que enmarca su misión.
- Las percepciones del equipo directivo y los funcionarios del servicio.
- La opinión de los clientes del servicio.

Fuente: Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004, Documento Técnico, Dirección de Presupuestos de Chile, 2003.

Desde esta perspectiva la Planificación Estratégica, se constituye en una excelente herramienta para avanzar en esta gestión por resultados, en la medida que presenta una metodología para estructurar un proceso de identificación de objetivos, teniendo en cuenta aspectos dinámicos del contexto (medio externo) y de los factores internos, superando los problemas clásicos de las planificaciones más normativas.

El uso de la Planificación Estratégica, o de una orientación estratégica a la gestión ha llegado a ser ampliamente recurrido, no obstante no hay un modelo específico para ser aplicado a las organizaciones. A pesar de las dificultades de establecer medición de la gestión en el ámbito público -dada la complejidad de identificar metas y responsabilizar a los directivos- las experiencias analizadas señalan que justamente estas razones avalan aún más la implantación de procesos de planificación estratégica en el ámbito público. Se señala que la planificación estratégica ofrece un proceso que permite identificar puntos de vista diversos, debatir, clarificar y resolver, y guían la acción que requiere ser tomada.

En términos de las metodologías utilizadas hay bastante flexibilidad. Por ejemplo, hay gobiernos que solicitan un vínculo exacto entre la Planificación Estratégica (5 años), a los planes anuales de gestión, determinando exactamente los objetivos de corto plazo que corresponden a los de mediano plazo.

No obstante, debe considerarse que como técnica creada en el ámbito privado y utilizada con metodologías pensadas para dichos efectos, su aplicación en las instituciones públicas debe ser adaptada a las necesidades y las circunstancias.

FACTORES CRÍTICOS PARA EL DESARROLLO DE UN PROCESO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN EL ÁMBITO PÚBLICO

- **Compromiso directivo y liderazgo**

El proceso de planificación estratégica, es en sí un ejercicio donde se prueba el compromiso y liderazgo de los directivos. El requisito fundamental para que un proceso de planificación estratégica permita cumplir los objetivos de ser una guía para la acción organizacional, y posibilite la identificación de los objetivos y metas concretas asignadas a los responsables, es que exista la capacidad del Director de la institución de involucrarse en el desarrollo de las etapas que contempla el Plan, especialmente y de forma obvia en lo que es la identificación y/o revisión de las definiciones estratégicas: misión (productos, usuarios) y los objetivos, así como las estrategias que permitirán lograrlos.

- **El Plan Estratégico debe ser un factor movilizador para la institución y constituirse en un referente para su planificación y programación operativa anual**

El proceso de planificación debe considerar no sólo los niveles superiores de la organización, ni sólo los niveles de centros de responsabilidad, sino también los empleados, los usuarios y los grupos de interés (quienes no participan de la toma de decisiones, pero son quienes afectan dichas decisiones)

La planificación estratégica debe tener una metodología clara y consistente que permita desarrollar la visión, misión, objetivos estratégicos, metas e indicadores.

- **La Planificación Estratégica es un proceso continuo no sólo un evento que define un Plan**

No basta que un Ministerio o Programa elabore un Plan, debe analizarse cuan a menudo éste se actualiza e incorpora información relevante para la toma de decisiones en la asignación de recursos (prioridades acordes con necesidades estratégicas). En este contexto, el horizonte de la Planificación Estratégica, varía entre las organizaciones dependiendo de las características y complejidad del quehacer institucional. Por ejemplo en instituciones de asociados con la seguridad o el medio ambiente, que requieren una perspectiva de largo plazo, para la consecución de sus resultados, el plazo en la determinación de los objetivos estratégicos es más amplio.

- **Quiénes deben participar en el Proceso de Formulación de la Planificación Estratégica**

Cada organización tiene sus propias necesidades y requerimientos respecto de la participación, no hay recetas. Sin embargo, teniendo en cuenta que la planificación estratégica tiene que ver con el establecimiento de prioridades y aspectos claves de la gestión institucional, es fundamental que participen la totalidad de los niveles directivos, especialmente los que tienen a su cargo la producción de los bienes y servicios de carácter estratégico.

Ahora bien, independientemente de quienes participen en el proceso, lo importante es que se comuniquen los resultados de éste. Debe tenerse en cuenta que una de las principales utilidades de este proceso es dar cohesión a la organización en la perspectiva de lograr los propósitos contenidos en la misión.

- **Capacidad de desagregar los objetivos estratégicos en metas concretas monitoreadas y vincularlo a la planificación operativa y al presupuesto**

Si los esfuerzos de evaluación de desempeño no están conectados con lo que la organización espera lograr (materializado en un plan que traduzca las metas y la programación de éstas) y con el presupuesto, entonces dicha evaluación podría estar condenado a ser un fracaso. Esto, porque las medidas de desempeño no tendrían importancia y significado para la gestión de la institución y las personas no se verían afectadas por ellas (*National Partnership for Reinventing Government, 1999*).

Lo anterior implica asegurarse que existe un sistema de control de gestión y de información, a través de tecnologías simples retroalimenten a los niveles directivos (centros de responsabilidad) el nivel de logros de compromisos alcanzados y generen las acciones correctivas. Junto con lo anterior asegurarse además, que la planificación estratégica se integra al ciclo presupuestario y se considera como insumo para su formulación.

Fuente: Elaboración propia.

Recuadro 20**INTEGRACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA MEDICIÓN DE LA GESTIÓN EN ESTADOS UNIDOS**

En el marco del GPRA (Government Performance and Results Act) o Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno, iniciativa impulsada en 1993 en Estados Unidos, las agencias ejecutivas debieron desarrollar como base para la presentación de su presupuesto, planes estratégicos, planes anuales de desempeño cubriendo el conjunto de actividades del Programa y elaborar reportes anuales del desempeño del programa del año fiscal. En este contexto, los elementos básicos de los planes estratégicos eran los siguientes:

- Una declaración comprensiva de la misión de la agencia
- Objetivos de largo plazo para la agencia en general, y objetivos para las funciones principales y operaciones
- Estrategias y recursos necesarios para desarrollar los objetivos y metas
- Descripción de la relación entre los objetivos de largo plazo y los objetivos de los planes anuales de desempeño
- Identificación de los factores claves externos a la agencia más allá del control que podrían afectar significativamente el desarrollo de los objetivos estratégicos
- Una descripción de cómo la evaluación del programa fue usada para establecer o revisar los Objetivos estratégicos y un plan o agenda para futuras evaluaciones.

Fuente: Results – Oriented Government. March 2004. Government Accountability Office. GAO.

En el marco de una sistematización de los resultados de la aplicación de esta iniciativa de Planificación Estratégica en las agencias del ejecutivo en Estados Unidos, se destacan los siguientes impactos para las agencias federales:

Recuadro 21**USO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN LAS AGENCIAS FEDERALES DE ESTADOS UNIDOS**

Permite el desarrollo de acuerdos con el Congreso acerca de la misión y objetivos

Muestra la racionalidad de los programas y los apoyos exitosos de los programas

Implementa las acciones diseñadas para entregar los resultados planificados

Focaliza los resultados importantes al público, demostrando a la administración, el Congreso, los usuarios objetivos, y a la ciudadanía

Asegura que la organización no estará bloqueada por fuerzas externas inesperadas

Logra una participación amplia de los stakeholder involucrados y amplios acuerdos acerca de la misión, y objetivos y fortalecimiento de los apoyos para la efectividad de los programas.

Permite tomar una perspectiva de largo plazo ayudando a asegurar que los objetivos mayores de rango amplio no serán sacrificados por ganancias de corto plazo.

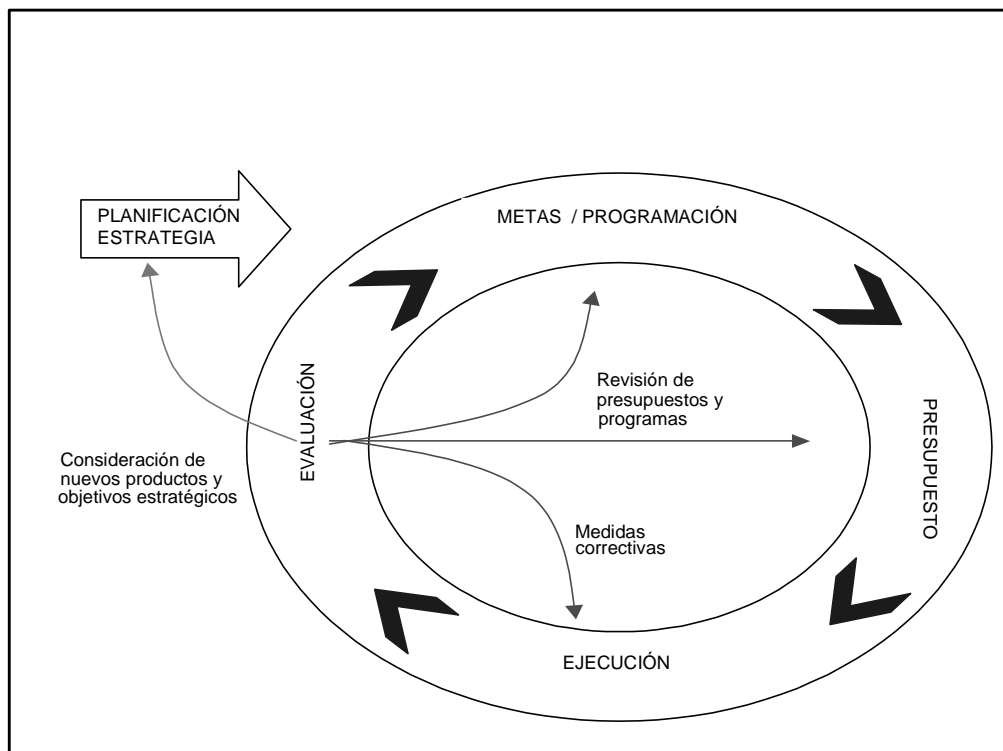
Facilita el camino para el desempeño, rendición de cuentas, reevaluación y renovación de los programas.

Fuente: Chris Wye. Performance Management: A "Start Where You Are, use What You Have". Guide. Managing for Result Series. IBM Endowment for the Business of Government. October 2002.

En términos generales, cuando una institución aborda un proceso sistemático de Planificación Estratégica posibilita discutir y analizar aspectos claves de su gestión. Los que van desde el tipo de productos que de acuerdo a su misión le corresponde hacerse cargo, hasta la búsqueda de los mejores procesos que permitirán proveer dichos productos con la mayor relación precio-calidad.

En la siguiente figura se observa la relación entre la Planificación estratégica y el Control de Gestión.

Figura 10
CICLO DEL CONTROL DE GESTIÓN



Fuente: Adaptado de Anthony (1998).

3.3 Usando y comunicando la información entregada por los indicadores

3.3.1 Diferentes propósitos de los indicadores

Los indicadores pueden ser utilizados para diferentes propósitos, dependiendo del objetivo o propósito de la evaluación, el ámbito en que se realiza y los usuarios a los que se dirige. A continuación se desarrolla una tipología de los usos más frecuentes de las categorías de indicadores según los usuarios o destinatarios.

Cuadro 9

TIPOLOGÍA DE LAS CATEGORÍAS DE INDICADORES SEGÚN LOS USUARIOS O DESTINATARIOS

Propósitos	Destinatarios	Tipo de Medición	Tipo de Indicadores	Observaciones
Apoyo a la Formulación presupuestaria, en el contexto de avance hacia la presupuestación por resultados	Ministerio de Finanzas o Hacienda Dirección de Presupuestos	Insumos (Costos) Producto (metas físicas) Resultados Finales	EEE,C (*)	En aquellos casos de un menor desarrollo de los Sistemas de Indicadores, la mayor cantidad de indicadores son relativos a insumos y productos, que entregan una medición respecto de las metas físicas de producción. En el caso de Evaluación de Programas Públicos se utilizan los indicadores de impacto o resultado final como un elemento para decidir sobre la continuidad, ajuste o eliminación del Programa.
Rendición de Cuentas a nivel nacional o local	Parlamento Usuarios, Ciudadanía, Grupos de Interés	Resultados Intermedios, Finales Eficiencia, Calidad Resultados Finales, Eficiencia	EEE,C Impacto	En algunos casos cuando no existe posibilidad de construir indicadores de impacto, se puede dar cuenta de los procesos más relevantes, o resultados intermedios. Los indicadores de mayor interés para este grupo son los que muestran los resultados a nivel del fin último que persiguen (mejora en la evaluación de colegios, disminución tiempo espera, resolución de conflictos, etc.).
Apoyo a la gestión institucional	Directores de las Instituciones Directivos medios		EEE, C Impacto	Este es el tipo de indicadores más usados, sin embargo en su gran mayoría se desarrollan indicadores de resultado intermedio, más que de impacto, dado que los efectos de la acción van más allá del período de presentación al presupuesto.
Resultados Finales o Impactos de los Programas Públicos	Dirección de presupuestos Ministerio de Planificación	Impacto Resultado Intermedio	Impacto	

Fuente: Elaboración Propia.

(*) EEE,C: Economía, Eficacia, Eficiencia, Calidad.

Respecto de la utilización de indicadores para fines presupuestarios es necesario considerar que no siempre se puede establecer una relación directa entre el desempeño logrado y la asignación de recursos. Como señala la Guía de Indicadores de la Dirección de Presupuestos de Chile, “los indicadores y sus resultados son utilizados con prudencia, ya sea que estos constituyan fundamento o condicionantes decisiones financieras. 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”. (Guía DIPRES, 2003).

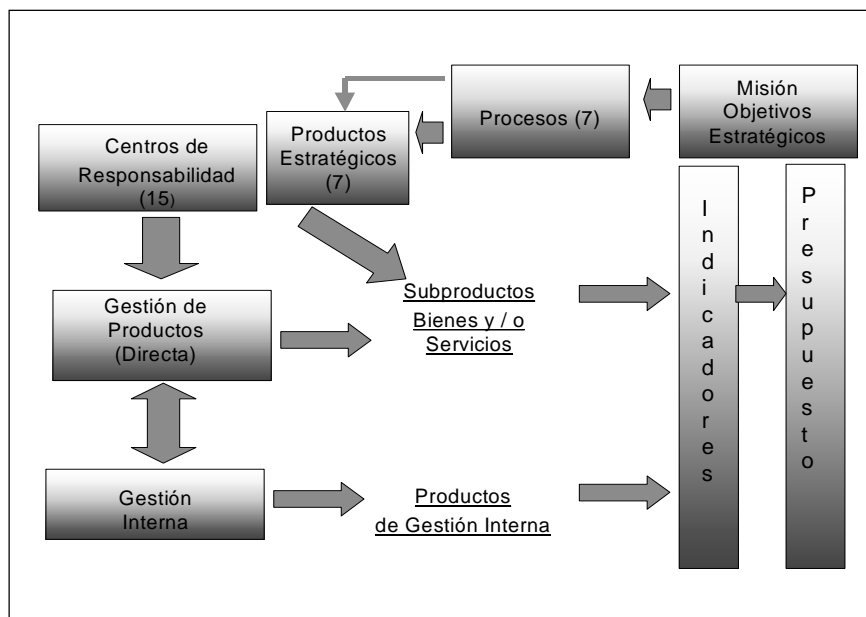
Un ejemplo interesante respecto de la utilización de los indicadores de desempeño en las instituciones de la administración pública es el de la Dirección Nacional de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM) de Chile, que está documentado como estudio de caso de la aplicación de los Programas de Mejoramiento de la Gestión.

Tal como puede verse en la Figura 11, las definiciones estratégicas se integraron como parte del Sistema de Información de la Gestión y su vinculación con el presupuesto.

Básicamente la información que se obtiene de los indicadores, su sistematización y evaluación de resultados, se considera como un antecedente que complementa la discusión presupuestaria que se realiza en la DIBAM.

Figura 11

IDENTIFICACIÓN DE PROCESOS Y PRODUCTOS ESTRATÉGICOS



Fuente: Estudios de Caso Sistema de Planificación y Control de Gestión. Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos de Chile. www.dipres.cl

Recuadro 22

FACTORES CLAVES EN LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN EN LA DIBAM

- Los procesos previos de planificación estratégica y reflexión institucional que el Servicio viene realizando desde mediados de los noventa en forma sistemática, sin duda ha sido un factor clave para la internalización de los conceptos estratégicos.
- La cobertura de la medición de los indicadores asociados a la totalidad de los productos estratégicos, y subproductos, que en total representan más del 80% del gasto de la institución, junto al formato "amigable" para el uso de la información que llega a varios niveles de la organización, es decisivo para que este Sistema se constituya en un apoyo real para la gestión interna.
- La autonomía de los Centros de Responsabilidad en la definición de sus productos, metas e indicadores, ha permitido que éstos validen el Sistema de Información de Gestión (SIG), en la medida que no percibe una imposición externa a los parámetros de cómo serán evaluados.
- Las consultorías que se han contratado para el diseño del software del SIG, se haya definido un módulo de capacitación a los usuarios internos de las tecnologías y los procesos, dejando las capacidades instaladas.
- Los mecanismos de recolección de información a través de un Sistema que integra la información del conjunto de los productos de cada uno de los Centros de Responsabilidad, permite tener una visión actualizada de la gestión institucional, contando de esta manera con un instrumento fiable y transparente para la rendición de cuentas.
- El adecuado funcionamiento del SIG, en términos de la actualización de la información, ha sido posible entre otros factores, por el nombramiento de responsables para el registro y seguimiento de los datos que permiten construir los indicadores.
- La confiabilidad de la información que provee el SIG, a través de la incorporación de indicadores de resultado intermedio, y la mejora del nivel de precisión de las metas. Esto, facilita que los informes de seguimiento y de resultados sean utilizados por los usuarios internos de la institución.

La simplicidad de los Informes de Resultados, a la Dirección y Comité Ejecutivo, permite que éstos sean validados como instrumentos de reporte oficial para dar cuenta de la gestión institucional, y contribuyan a la rendición de cuentas de la institución.

Fuente: Estudio de Caso Sistema de Planificación y Control de Gestión. DIBAM. www.dipres.cl

IV. Principales dificultades y desafíos en la construcción y uso de los indicadores de desempeño

Tal como se señaló en capítulos anteriores, un sistema de indicadores de desempeño en una institución pública debe cumplir con un conjunto de requisitos para constituirse en un apoyo efectivo a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas públicas. La credibilidad de la información entregada a partir de la confianza de los datos entregados en el sistema de información es uno de los valores más importantes que se debe asegurar.

No obstante lo anterior, también se mencionó que existen una serie de dificultades estructurales en la administración pública de la mayor parte de los países de la región que no generan las condiciones para una evaluación de gestión con suficiente garantía de calidad. Entre las principales limitaciones se mencionan la debilidad de los procesos de concursabilidad para el nombramiento de los directivos públicos, los escasos incentivos para asumir mayores niveles de responsabilidad, las escasas consecuencias respecto del desempeño logrado. Junto con lo anterior se verifica en la mayor parte de los países, que los sistemas de personal no han desarrollado mecanismos de incentivos a los funcionarios, vinculados a los estándares comprometidos en el ámbito institucional, tales como sistemas de reconocimiento, remuneraciones vinculadas a desempeño, etc.

Recuadro 23

DÉFICIT DE LAS POLÍTICAS DE COMPENSACIÓN Y PROMOCIÓN EN AMÉRICA LATINA

La remuneración no se utiliza como instrumento de gestión ni en Argentina ni en Bolivia, Colombia, Guatemala, Ecuador, Costa Rica o República Dominicana. La progresión salarial tampoco se vincula al rendimiento en ninguno de dichos países. En el Perú hay una casi total separación entre el desempeño en el puesto y el funcionamiento de los sistemas de promoción y retribución.

En Nicaragua, es constatable un alto grado de inequidad retributiva.

En México, la asignación de incentivos económicos es altamente subjetiva y vinculada a decisiones discrecionales del superior, sin que, en general, parezca dirigirse a estimular el rendimiento. Los incentivos dominantes para el personal de confianza se relacionan con la pertenencia a camarillas y el mantenimiento de la confianza del jefe. Para el personal de base, predomina la lógica sindical que relaciona la estabilidad y el progreso profesional con la afiliación, más que con el desempeño o el aprendizaje.

Brasil, sin embargo, ha desarrollado un sistema bastante avanzado de compensación. Por una parte, se han desarrollado mecanismos para reducir los desfases con el sector privado para puestos semejantes. Además, se amplió la extensión salarial en las carreras y se redujo el porcentaje de paga vinculado a la productividad. Se buscó equidad interna en las retribuciones, facilitando que todos los puestos semejantes de las diversas carreras tuvieran compensaciones semejantes. Se estableció una progresión en las retribuciones en función de los avances en la carrera vertical y horizontal. Avances vinculados al mérito y a la antigüedad. Las mejoras salariales son más importantes cuanto más se progresa en la carrera. Los factores preponderantes en definir la retribución de un empleado son sus competencias (habilidades, conocimientos, formación, experiencia), las tareas atribuidas al puesto y su nivel, y el desempeño del ocupante.

Fuente: Francisco Longo, "Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Síntesis de 17 evaluaciones/país", Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID, diciembre 2004.

Aparte de estas complejidades de tipo estructural recién señaladas, en las instituciones se enfrentan una serie de dificultades técnicas propias de la construcción de los indicadores

Estas dificultades de tipo técnico y operativo en general también se presentan en instituciones del sector privado y son parte de las complejidades de los sistemas de indicadores en los países de mayor desarrollo.

Recuadro 24

PRINCIPALES DIFICULTADES EN EL DESARROLLO DE LOS INDICADORES DE DESEMPEÑO. ESTUDIO REALIZADO POR LA OCDE EN 1994 EN LOS PAÍSES MIEMBROS DE ESTA ORGANIZACIÓN

La definición de objetivos para la misión de naturaleza compleja, con objetivos múltiples y a menudo contradictorias

La ausencia de objetivos pertinentes y medibles en materia de productos finales, de calidad y de eficacia

La ausencia de correlación entre los objetivos globales con los objetivos específicos, lo cual disminuye el valor como herramienta de gestión donde evaluar los programas

La relativa inexperiencia de los funcionarios tanto en el diseño como en la utilización de las medidas de desempeño

La falta de competencia de contables más allá de una formación tradicional

La ausencia de interés en la utilización de los altos funcionarios

La ausencia de medios para llenar los sistemas de información necesaria

La resistencia del personal y de los sindicatos en la contabilización de sus tiempos de trabajo

El costo de las medidas de desempeño

La complejidad del trabajo consistente en integrar y sintetizar rápida y eficazmente las numerosas fuentes de los datos.

Fuente: OCDE (1996), "La Gestion des Performances dans L'Administration. Exemples D'Actualité". Études Hors Série Sur la Gestion Publique N°9. Paris.

4.1 Dificultades mencionadas con mayor frecuencia en la construcción de indicadores

En la mayor parte de la literatura especializada en los temas de evaluación e indicadores en el ámbito público, aparecen mencionados un conjunto de problemas o dificultades que atentan contra la coherencia y utilidad de los sistemas de indicadores que finalmente se construyen. Asimismo, en los talleres de trabajo para desarrollar indicadores con funcionarios públicos en varios países, se presentan las mismas preocupaciones, con mayor o menor grado de intensidad.

A partir de la sistematización de la documentación y de la experiencia de trabajo es posible señalar que existen dos áreas o tipos de problemas, las cuales tienen que ver con los **aspectos técnicos** o metodológicos relativos al diseño y construcción del indicador propiamente, y otros relacionados con los **aspectos operativos** o de implementación del sistema de indicadores, entre los cuales se menciona algunos:

- Qué unidad se hace cargo del sistema de información,
- Cuál es el rol de las jefaturas,
- Cuáles son los plazos recomendados para la entrega de los reportes de gestión, etc.
- Cuáles son las consecuencias de la evaluación.

A continuación se desarrolla un listado no exhaustivo de las dificultades recién enumeradas.

Principales dificultades técnicas para la construcción de indicadores

- Qué tipo de productos estratégicos y cuántos debo medir
- Cómo formular objetivos estratégicos y desagregar las metas
- Cómo establecer la ponderación de los indicadores
- Qué unidades o áreas deben generar indicadores
- Cómo construir la fórmula
- Cómo medir la producción “intangible”
- Cómo medir los resultados finales de la gestión institucional que están influenciados por factores externos
- Cómo medir los resultados de la gestión institucional que dependen de la gestión de varias instituciones
- Cómo medir los productos cuyos resultados se obtienen a largo plazo
- Construcción de bases de datos para realizar la medición. Dificultad para contar con datos:
 - Datos históricos disponibles para realizar la medición
- Dificultad para medir los insumos (*inputs*) y productos (*outputs*) por falta de sistemas contables financieros para desarrollar indicadores de eficiencia, etc.
- Antecedentes para desarrollar indicadores de productos (*outputs*) y poder evaluar los resultados finales
- Sobre qué datos comparo el indicador

Principales dificultades operativas de implementación

- No se cuenta con una Unidad a cargo del Sistema de Control de Gestión o si existe tiene poca incidencia en el resto de las Unidades de la organización
- Las capacidades técnicas y compromiso interno por la evaluación y la construcción de indicadores radican en unos pocos funcionarios.
- No se cuenta con recursos para desarrollar un sistema de información que permita la alimentación automática de las variables para la construcción de los indicadores y el cálculo de las fórmulas
- No se vislumbra el valor agregado de construir indicadores: a la institución no le trae ninguna consecuencia presupuestaria, incentivo económico, etc.
- El ejercicio de realizar indicadores se transforma en una carga burocrática que no estimula el interés por la evaluación.
- Aparte de la autoridad central que demanda los indicadores no existe interés por conocer los resultados.

A continuación se comenta de forma más extensiva algunas de las dificultades recién enumeradas.

Identificación de los productos

Si el proceso de identificación de productos que serán medidos, no se focaliza en aquellos de carácter estratégico o relevante (aquellos que están directamente relacionados con lo que la organización “hace” y justifica su existencia y que se dirigen a los usuarios externos, entre otros atributos), todo el esfuerzo de evaluación de desempeño que emprenda la organización se verá afectado.

Suele ocurrir que las diferentes unidades, áreas, o departamentos de la institución identifican como susceptibles de medición no solo a aquellos productos que tienen que ver con la misión institucional, dirigidos a usuarios externos, relevantes desde el punto de vista presupuestario, etc., sino a todos aquellos que contribuyen a la generación de dicha producción, tales como procesos de compra, emisión de certificados, reuniones realizadas, etc. Lo anterior implica que se obtiene finalmente como sistema de indicadores, listados de medidas de desempeño de carácter intermedio que no informan sobre lo relevante.

Un ejercicio que debe llevar a cabo una institución que debe mostrar su desempeño es alinear los indicadores hacia aspectos estratégicos de la gestión y hacer un balance si en los objetivos están efectivamente representadas las prioridades tanto a nivel de gobierno, del sector y de la propia institución.

Construcción de base de datos

El diseño e implementación de un sistema de Indicadores en una institución pública, enfrenta muchos desafíos, y uno de los más mencionados tienen que ver con el levantamiento de los datos que permitirán construir los indicadores o establecer los referentes (metas, *benchmarking*, etc.). Esta dificultad por si sola nos introduce en diferentes tipos de problemáticas con que tropiezan las instituciones, que van desde la dificultad de identificar qué datos se requieren, qué sistemas de información apoyarán su desarrollo, a la falta o insuficiencia de recursos que muchas veces se enfrentan para desarrollar indicadores de resultados intermedios o finales. Estos a menudo requieren encuestas, estudios de percepción, costo beneficio, etc.

Recuadro 25

DIFICULTADES PARA MEDIR LOS INSUMOS Y PRODUCTOS EN EL DESARROLLO DE INDICADORES DE EFICIENCIA

Una de las principales dificultades está en que no siempre es posible desagregar los costos por cada una de las actuaciones que nos interesa medir. Una de estas situaciones es cuando el costo de un servicio público intervienen varios organismos de la administración pública. Estos casos son los clásicos referidos a servicios que tienen externalizadas parte de sus funciones, por ejemplo tal como señala un ejemplo para el caso español en donde los centros penitenciarios suelen formar parte del patrimonio histórico y la vigilancia exterior está a cargo de la Guardia Civil o de la Policía Autonómica en las Comunidades Autónomas que tienen transferida esta competencia y el resto del costo del centro penitenciario es cubierto por la Dirección General de las Instituciones Penitenciarias.

Otro problema referido al problema de la medición de los insumos (*inputs*) tiene que ver con la falta de homogeneidad de los indicadores y sus referentes, especialmente lo relativo a los costos. Esta situación implica que se tenga especial cuidado en la comparación de los indicadores, por ejemplo inspecciones de control, prestaciones médicas, horas hombres en investigación, etc.

Se pone especial énfasis entonces en la necesidad de que se establezcan criterios claros y precisos para la construcción de los indicadores, la idea es que todos los usuarios de la información que emane de dichos indicadores sea correctamente interpretada. Es fundamental asegurar el requisito de idoneidad y calidad de la información base referida a los insumos (*inputs*) para la construcción de los indicadores.

Fuente: Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (2000), "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas". Documento N°16, Madrid.

Otra dificultad para la construcción de indicadores es la que se deriva de la intangibilidad del tipo de producción como por ejemplo la actividad artística, la diplomacia, las investigaciones.

En otros casos en que no es significativo medir los resultados absolutos ya que éstos no son controlables por la institución, por ejemplo: "Actuaciones policiales de emergencia" o "Número de incendios apagados", cuyo número final depende de factores externos, es relevante medir aspectos tales como:²⁵

- Calidad de los servicios: oportunidad, accesibilidad, etc.
- La cobertura
- La regularidad del servicio, etc.

Respecto de las dificultades que se señalan para la construcción de un Sistema de Control de Gestión, y las resistencias que se crean al interior de las organizaciones, la revisión de la documentación señala algunas recomendaciones para definir una estrategia de implementación participativa del Sistema (AECA, 2000).

- a) Disponer de un sistema contable presupuestario adecuado: la contabilidad presupuestaria clásica no es suficiente, como mínimo se necesita un presupuesto estructurado en lo posible por objetivos. También se precisa tener conocimientos de costos de los servicios prestados.
- b) Fomentar la colaboración del personal afectado: los sistemas de retribución flexibles, condicionados a resultados, podrían ser un modelo a seguir
- c) Lograr una voluntad política de mejorar de la Administración Pública: la voluntad política dirigida a conseguir una administración pública moderna, ágil, eficaz y eficiente permitirá impulsar las acciones tendentes a la consecución de estos objetivos.
- d) Buscar el apoyo de personas influyentes y clave dentro de la organización que apoyen el proyecto

²⁵ Id Pág. 60, 61

- e) Proporcionar los medios adecuados para el éxito de la implementación de acuerdo con la cultura de la organización
- f) Procurar asociar el proceso de la implementación con la resolución de algunas posibles insatisfacciones de los trabajadores
- g) Destacar las ventajas del nuevo sistema y no ocultar los inconvenientes
- h) Reducir al máximo los puntos de incertidumbre que pueda generar la implementación
- i) Crear grupos de mejora en el marco de una política de calidad.

4.2 Principales desafíos en la construcción de indicadores de desempeño

Cuando se habla de los desafíos principales para la construcción de indicadores de desempeño, se alude en general a la necesidad de tener en consideración que el conjunto de indicadores que finalmente se construyen tienen en sí atributos positivos y negativos.

Por ejemplo un indicador puede ser considerado como “bueno” por la facilidad en la construcción y en su manejo por la organización (costo adecuado, entrega información del día a día de la organización, etc.), pero puede ser considerado “deficiente”, en términos de la información final que entregue respecto del efecto final que genera en la población, en los usuarios finales.

La literatura relativa a estos desafíos da cuenta de una serie de elementos a los cuales habría que poner atención. Shacter (2002) señala los siguientes desafíos a considerar: incentivos perversos, la disyuntiva entre los resultados significativos o relevantes, la disyuntiva entre los resultados significativos y los resultados que demuestran cambios relevantes en el corto plazo y la disyuntiva entre los resultados significativos que se alcanzan a un nivel de costo y esfuerzo relativo. A continuación se desarrollan algunos elementos con relación a estos desafíos.

- **Incentivos perversos**

Estos incentivos son las señales equivocadas que se envían a la organización cuando el conjunto de indicadores motiva al comportamiento opuesto que se espera lograr a través de los impactos. A modo de ejemplo, un programa de “emisión de licencias para conducir” que enfatice como indicador estratégico “la satisfacción del usuario”, si la misión está declarada en términos de que los clientes serán tratados cortésmente y que serán entregadas rápidamente y con un mínimo de errores. Si los indicadores sólo enfatizan el tema de la rapidez, se generan incentivos perversos para que los funcionarios modifiquen su comportamiento de manera tal que se concentran en la velocidad de entrega, y se deja de lado el trato cortés y la minimización de errores que son parte consustancial de la misión.

- **El *trade-off* (disyuntiva) entre los resultados significativos o relevantes controlables,** o lo que también se señala como “trampa de la medición: se muestra como resultados (y se hace) sólo lo que se puede medir”.

La dificultad de identificar lo estratégico o bien la falta de datos hace que muchas veces las instituciones tiendan a medir de acuerdo a la información disponible, descuidando los aspectos más relevantes de la gestión. Esto genera como consecuencia que el conjunto de indicadores que finalmente se presentan está desbalanceado y no representa las prioridades de gestión reales de la institución.

En efecto la revisión de los listados de indicadores que se presentan en las rendiciones de cuentas públicas de parte importante de países, muestra que en su gran mayoría son indicadores de eficacia del tipo ejecutado versus programado.

Es así como no contar con indicadores que demuestren como la institución está entregando sus productos a los usuarios y si éstos se ajustan a sus necesidades, puede implicar que los esfuerzos institucionales se dirijan principalmente a lo que es más visible y fácil de mostrar, descuidando un aspecto clave de la evaluación del desempeño que es la focalización a los aspectos estratégicos.

Otra de las dificultades observadas está en que las instituciones no cuentan con costos desagregados por productos, lo cual impide construir indicadores de eficiencia. Junto con lo anterior muchas veces se dificulta contar con estándares de calidad de servicio, ya que éstos se construyen a partir de datos sobre percepción de calidad de servicios, o de tiempos de respuesta respecto de la entrega de éstos, lo que requiere invertir en estudios adicionales.

- **Tendencia a medirlo todo**

De acuerdo a la revisión de los informes de evaluación que presentan indicadores de desempeño, en varios países de la región, se observa que tanto para productos relevantes como de producción intermedia, en su gran mayoría los indicadores informan sobre el cumplimiento de lo que denominan “metas físicas” o de producción, asociados a indicadores de productos.

Lo anterior tiene que ver primero con temas de aprendizaje metodológico, en el que tanto las entidades centrales que demandan la información están en un proceso muy reciente generación de capacidades, y por otro que el tema de los “indicadores y la evaluación” en las instituciones que deben generarlos está escasamente posicionado como elemento para la toma de decisiones. Como consecuencia, la responsabilidad por la generación de los indicadores muchas veces recae sobre funcionarios que aún cuando tengan la mayor voluntad y compromiso no tienen mayor ascendencia para decidir cuales son los aspectos estratégicos que deben ser medidos.

4.3 Evaluación y gestión por resultados: conclusiones de su aplicación en América Latina

Los indicadores de evaluación del desempeño aparecen aproximadamente una década atrás en diversos gobiernos de América Latina. Su gestación está vinculada estrechamente a los esfuerzos de modernización del aparato público.

Los estudios comparados realizados por la CEPAL (1998) y el CLAD (2003) revelan que la mayoría de los países de América Latina han desarrollado iniciativas de implementación de sistemas de evaluación de gestión o de desarrollo de indicadores de desempeño, con diversos grados de sistematicidad y cobertura. No obstante los esfuerzos que muchos de estos países han desplegado, se puede concluir que con la excepción de situaciones muy específicas, las experiencias desarrolladas están lejos de haber logrado un grado de madurez institucional importante. Entre las conclusiones que se pueden adelantar se destacan las siguientes:

- Una cultura organizacional que se caracteriza por la escasa propensión a la definición de objetivos estratégicos y metas de gestión de manera sistemática y como insumo para la toma de decisiones. Aún cuando es posible observar que en parte importante de los países de la región, la conceptualización sobre gestión por resultados es utilizada, y las instituciones señalan poseer misión, objetivos, metas, éstos en general son establecidos y muchas veces extraídos textualmente de las leyes que formaron los organismos, o de ejercicios que no conllevan una discusión sistemática y organizada sobre el quehacer institucional, sus desafíos, las debilidades, las fuentes principales de ineficiencia y cómo operacionalizar de manera efectiva mejoras en la gestión.

- Discontinuidad de los liderazgos ejercidos desde la autoridad central (ministerios de finanzas, oficinas de presupuestos) en el desarrollo de las iniciativas para generar Sistemas de Indicadores de Desempeño en el conjunto de las instituciones.
- Escasez de capacidades en las Unidades Ejecutoras o Programas Gubernamentales para institucionalizar la evaluación, definiendo responsabilidades internas con insuficiente empoderamiento para desarrollar los indicadores
- Desarrollo de los indicadores para medir la metas físicas del presupuesto, y escaso avance de indicadores asociadas a resultados. Aun cuando se construyen indicadores y se aplican metodologías de evaluación, no se puede hablar de una aplicación sistémica de éstas.
- Existe una desvinculación importante entre la información que entregan y su utilización para la toma de decisiones de los directivos y funcionarios.
- Escasas consecuencias respecto de los resultados de la evaluación. Existe una limitada socialización dentro de los organismos que los desarrollan y raramente son tomados en cuenta como insumo para el proceso presupuestario.

El seguimiento, evaluación y uso de la información es débil (las rendiciones de cuentas públicas entregan poca información sobre la evaluación del desempeño institucional). La evaluación de los resultados desde la perspectiva estratégica: coordinación de la macro evaluación o evaluación estratégica con la evaluación institucional en general no está articulada.

V. Casos internacionales de construcción y aplicación de indicadores de desempeño en instituciones públicas

5.1 Casos de indicadores en países OCDE

Canadá

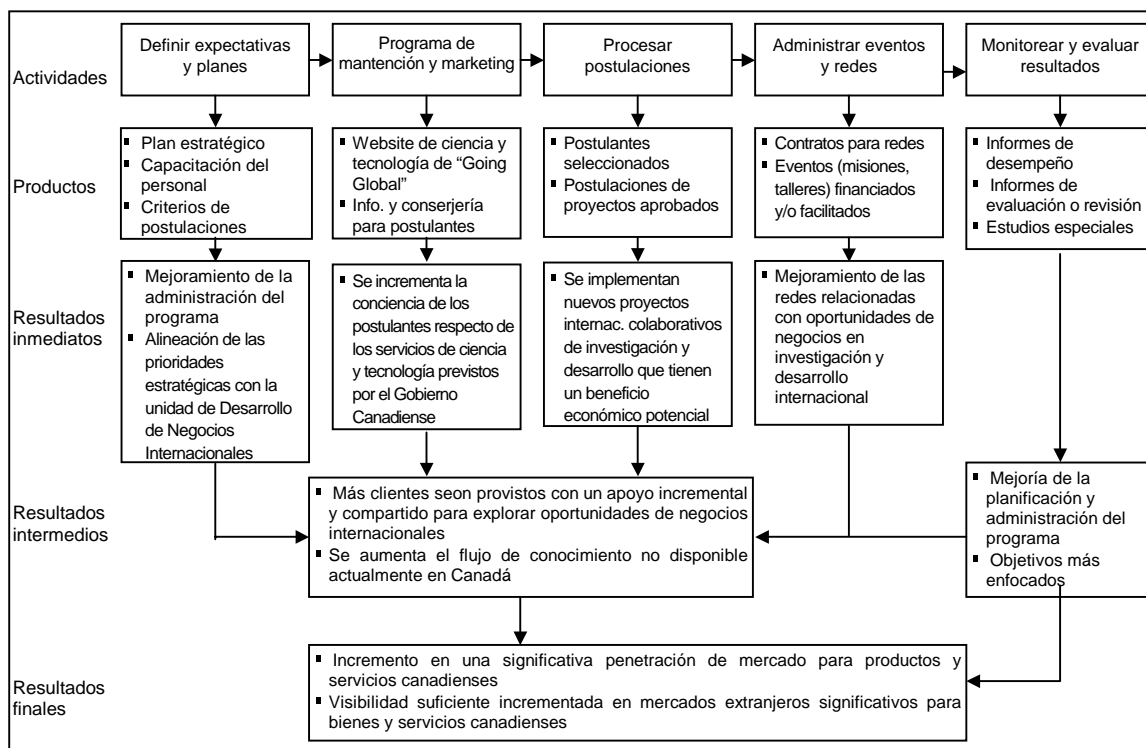
Las agencias gubernamentales presentan como información a la propuesta de presupuesto anual, la formulación de indicadores de desempeño en los ámbitos de: actividades, productos (*outputs*), resultados inmediatos (*immediate outcomes*), resultados intermedios (*intermediate outcomes*), y resultados finales (*Final/ultimate outcomes*).

Para el desarrollo de estos indicadores utilizan una metodología basada en un Modelo Lógico, que establece una cadena de relación entre indicadores de actividad, pasando por productos, hasta los tres tipos de resultados.

En el esquema que se presenta a continuación se transcribe un modelo lógico, aplicado al estudio de caso de una agencia canadiense.

Figura 12

MODELO LÓGICO PROGRAMA "GOING GLOBAL"



Fuente: Treasury Borrard of Canada, http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/tools_outils/RBM_GAR_cour/Bas/module_02/cs_e.asp

Reino Unido

Un caso interesante de sistemas de indicadores de desempeño es el del Reino Unido, específicamente a nivel de los gobiernos locales. En el ejemplo que se muestra a continuación se señala el rol de la *Audit Commission* en el monitoreo y apoyo a la evaluación del desempeño de los órganos locales²⁶.

Recuadro 26

INDICADORES DE DESEMPEÑO EN LOS MUNICIPIOS LOCALES DEL REINO UNIDO

Todas las organizaciones efectivas miden su desempeño para conocer cuan bien están haciendo la cosas, e identificando oportunidades para mejorar.

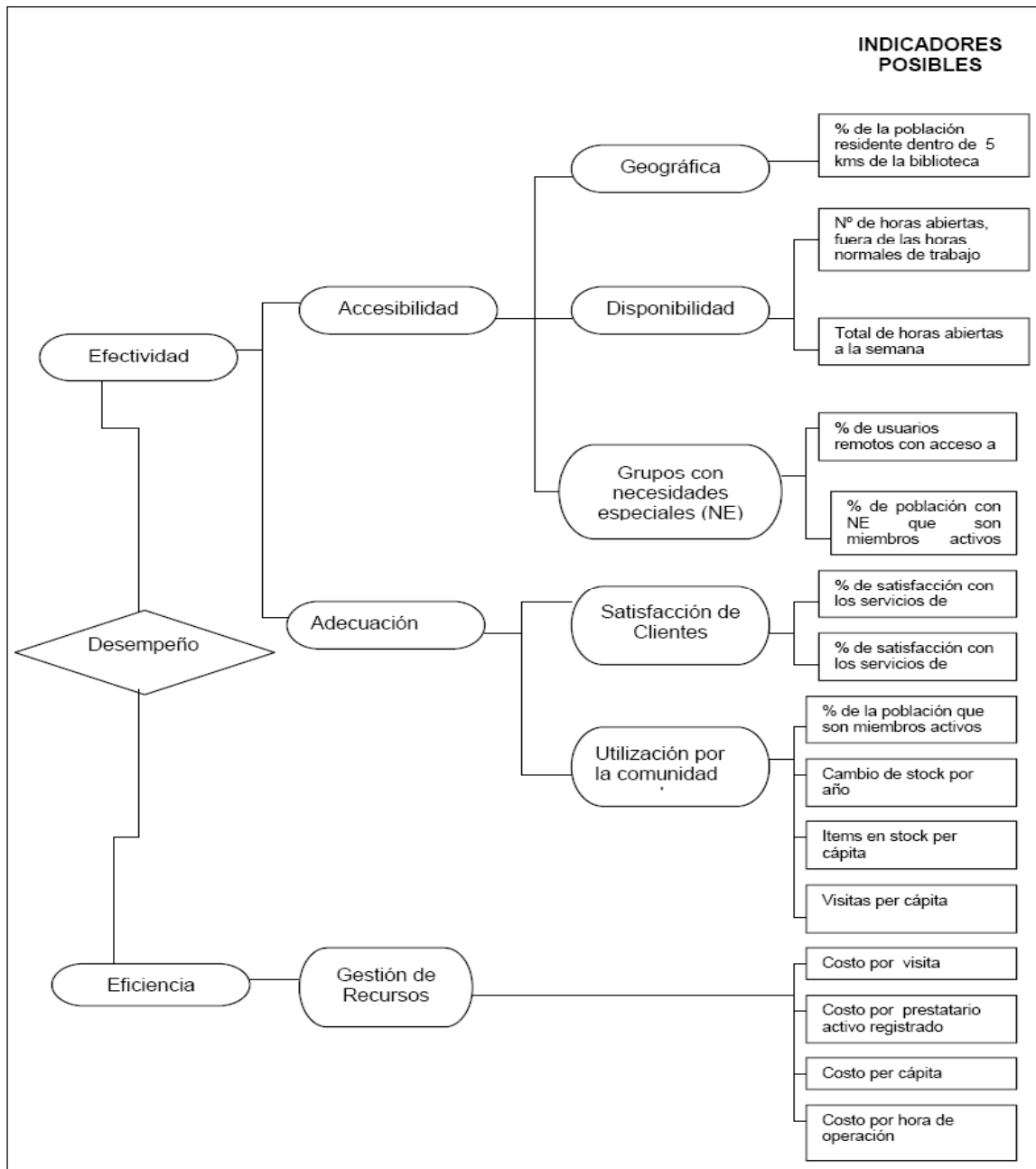
Tenemos un importante rol en la promoción del uso de indicadores de desempeño. Fuimos responsables por la definición, colección y publicación nacional de Audit Commission Performance Indicators (ACPIs), y ahora tenemos una línea de ayuda sobre Best Value Performance Indicators (BVPIs). También proveemos guías sobre el uso de los indicadores de desempeño y hemos desarrollado una Biblioteca Local de Indicadores de Desempeño conteniendo las definiciones de indicadores de desempeño que las autoridades locales pueden usar con las bases voluntarias.

El Acta del Gobierno Local, entregó a las autoridades locales nuevos poderes para la promoción social, económica y medio ambiental en sus respectivas áreas. Esto incluye derechos para trabajar con sus socios en la producción de una estrategia de comunidad. Hemos desarrollado un set de Indicadores de Calidad de Vida para el uso de esas estrategias.

Fuente: United Kingdom Audit Commission, www.audit-commission.gov.uk/performance.

²⁶ Aparte de los indicadores en el ámbito local, las agencias ejecutivas, tienen el mandato de enviar indicadores a Audit Office.

Figura 13
ESQUEMA PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LAS BIBLIOTECAS MUNICIPALES.
EJEMPLO PERFORMANCE MEASURES FOR COUNCILS



Fuente: United Kingdom Audit Commission, www.audit-commission.gov.uk/performance.

5.2 Casos de indicadores de desempeño en países de América Latina

Chile

En Chile, la incorporación de indicadores y metas de desempeño al proceso presupuestario se inició en el año 1994 con el objeto de disponer de información del desempeño de las instituciones y enriquecer el análisis de la formulación del presupuesto y su discusión en el Congreso Nacional. Si bien esta línea de discontinuó entre los años presupuestarios 1999-2000, 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 propósito original. Están excluidos de presentar indicadores aquellos Servicios que debido a 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 algunas dependencias del Ministerio de Defensa.²⁷

Si bien se reconoce el avance importante que ha tenido esta herramienta para la toma de decisiones y el proceso presupuestario, se señala que existen algunos desafíos importantes por abordar, entre éstos se mencionan: la necesidad de centrarse en resultados más agregados de las iniciativas (que represente los aspectos claves o estratégicos de la gestión) de las que son responsables cada una de las instituciones, continuar mejorando la formulación de indicadores y disponibilidad de información para su medición, precisando resultados esperados e identificando y generando registros de información adecuados y oportunos, y/o mejorando los existentes.

Recuadro 27

FUNDAMENTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN CHILE

En los últimos años, el Ministerio de Hacienda ha desarrollado un conjunto de iniciativas con el objetivo de mejorar la información sobre la gestión de los servicios públicos en el proceso presupuestario fortalecer la rendición de cuentas de los resultados de los recursos públicos y transparentar su uso. "Esto, Sin duda, apunta a mejorar uno de los principales problemas del actual proceso presupuestario, la dificultad de dar cuenta de los resultados de la aplicación de los recursos públicos (ya que no se sabe ni del verdadero costo económico incurrido para obtener tales resultados), y la necesidad de establecer controles y autorizaciones previas en áreas sensibles, dada la inexistencia de mecanismos que permitan dar un mayor margen de autonomía a los gerentes públicos para usar sus recursos no gastados en los otros años fiscales" (Marcel, 2001).

Las iniciativas impulsadas por la Dirección de Presupuestos han estado enfocadas, por un lado, a la introducción de nuevos mecanismos de evaluación, tales como la evaluación en profundidad, la evaluación comprehensiva e integral del gasto que administra un ministerio y la creación del Fondo Central de Recursos para Prioridades Gubernamentales; por otro lado, se han perfeccionado instrumentos ya vigentes, como por ejemplo el balance de gestión integral y los indicadores de desempeño. Finalmente, se han dispuesto una serie de mecanismos que permitan integrar la información que proviene de la evaluación en el proceso presupuestario, aspecto que a juicio de los responsables del Ministerio de Hacienda ha sido relevante desde el punto de vista de los desafíos de contar con más "elementos de análisis sobre resultados y aspectos estratégicos para el proceso de asignación de recursos y de rendición de cuentas".

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Finanzas Públicas presentado a la Comisión de Presupuestos del Congreso Nacional de diversos años.

²⁷ "Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados: La Experiencia Chilena". División de Control de Gestión. Santiago, Octubre 2003. www.dipres.cl/fr_control.html

Para avanzar en estos desafíos la DIPRES plantea el desarrollo del Sistema de Planificación /Control de Gestión, que contempla el instrumento Programa de Mejoramiento de Gestión²⁸ (PMG) que cubre a las instituciones públicas, 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.

En la Ficha que se presenta a continuación, se desarrolla el modelo que la Dirección de Presupuestos de Chile propone a los organismos públicos de la administración central del gobierno, para que establezcan indicadores de desempeño.

Cuadro 10

FICHA DE PRESENTACIÓN DE INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS CHILENAS

Producto Estratégico al que se Vincula	Indicador	Fórmula de Cálculo	Efectivo 2001	Efectivo 2002	Efectivo 2003	Estimado 2004	Meta 2005	Ponderación	Medios de Verificación
• Sistema de Información: Información a usuarios	Eficacia/ Producto Porcentaje de llamadas recibidas en centro de atención telefónica de Oficinas 600 MINEDUC resueltas inmediatamente	((Número de llamadas resueltas inmediatamente/ Número total de llamadas recibidas en centro de atención telefónica de Oficinas 600 MINEDUC)*100)	n,c,	95,0 %	99,4 %	95,0 %	95,1 %	4%	Reportes/ Informes Informe del Programa
• Entrega de recursos para implementación de informática educativa	Eficacia/ Producto Número de estudiantes de establecimientos subvencionados por computador	N° total de estudiantes de establecimientos subvencionados incorporados a la Red Enlaces/N° total computadores año t	65	57	54	53	34	4%	Reportes/ Informes Informe del Programa

Fuente: Dirección de Presupuestos de Chile, www.dipres.cl/control_gestion/indicadores.asp

Costa Rica

En Costa Rica el Ministerio de Planificación y Desarrollo tiene la competencia de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND, que comprende el período de cada gobierno), y su evaluación. Para dichos efectos desarrolla una matriz de evaluación donde se vincula el objetivo de política, la acción estratégica, los objetivos e indicadores.

Desde 1993 Costa Rica, ha desarrollado una interesante experiencia alrededor del Sistema Nacional de Evaluación (SINE). No obstante la experiencia desarrollada, aún existe un conjunto de limitaciones en materia de evaluación,²⁹ las cuales son bastante similares a las de la región, entre las cuales se mencionan el escaso desarrollo de sistemas contables financieros que permitan

²⁸ 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 con indicadores de desempeño para apoyar la toma de decisiones. Más información en www.dipres/controldegestion.cl

²⁹ Documento de Presentación Evaluación Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. <http://www.mideplan.go.cr/Capacidades-I-a-2003.doc>

construir indicadores de eficiencia, las dificultades para emprender evaluaciones de efectividad o impacto, y los escasos recursos humanos y competencias técnicas para enfrentar los desafíos de la evaluación de la gestión.

A pesar de las dificultades, se realizan importantes esfuerzos en orden a coordinar las instituciones que tienen competencias en temas de evaluación: MIDEPLAN, Contraloría y el Ministerio de Hacienda. En este contexto, “se diseñó la estructura básica del Plan Anual Operativo con el propósito fundamental de contar con un documento uniforme, tanto en su estructura como en el uso de los conceptos a emplear y que a la vez contenga información pertinente para cada una de las instancias rectoras de este proceso, de acuerdo con su ámbito de competencia.

El instrumento busca la incorporación de información de carácter gerencial y estratégico, que facilite a las instituciones y a las instancias responsables de esos procesos, la toma de decisiones y que además permita vincular los planes operativos institucionales con el presupuesto, ambos en estrecha vinculación con el PND. Este instrumento constituye el principal insumo para la evaluación de metas de 2004 vinculado al presupuesto”.

Uruguay

Las Unidades Ejecutoras de la administración pública de Uruguay, tienen la obligatoriedad de presentar cada año a la rendición de cuentas públicas, la evaluación de las metas e indicadores de desempeño, las cuales hacen referencia a los resultados de los Planes Anuales de Gestión (PAG) 2002-2004, que son parte del Presupuesto Quinquenal.

Recuadro 28

CICLO DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

- Planificación estratégica:
 - PEG – Plan estratégico de gestión
 - PAG – Plan anual de gestión
- Definición de productos
- Establecimiento de objetivos estratégicos
- Determinación de metas anuales
- Selección de indicadores de eficacia, eficiencia y calidad para las metas
- Rendición de cuentas
- Difusión de resultados en página WEB

Fuente: SEV Uruguay. (CLAD, 2003)

En la Rendición de Cuentas 20034 se presentan los Resultados de la Gestión Pública elaborados a partir de los indicadores de desempeño definidos por las Unidades Ejecutoras e Incisos del Presupuesto Nacional en el Presupuesto Nacional 2000-2004, incluidos en el Tomo VI.1. “Programa Estratégico de Gestión y Planes anuales de Gestión por Inciso y Unidad Ejecutora”, aprobado por la Ley de Presupuesto Nacional N° 17.296 de 21 de febrero del 2001.

Los resultados de la gestión pública desarrollada en el año 20034 se elaboraron a través del Sistema de Evaluación de la Gestión (SEV), articulado al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), que administra la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de acuerdo a lo previsto en los Artículos 39, Inciso f, y 41 de la Ley N° 16.736 de 5 de enero de 1996.

El Presupuesto Nacional 2000 – 2004 incorporó en su formulación una nueva metodología que supuso la elaboración de Planes Estratégicos de Gestión (PEG) para el quinquenio, en el ámbito de las Unidades Ejecutoras, los que contienen los Productos Estratégicos de las mismas, que se desprenden de su Misión y cometidos.

Los Objetivos Estratégicos se expresan a través de Metas anuales contenidas en Planes Anuales de Gestión (PAG), definidas en función de los Productos y la Población Objetivo o Usuarios de los mismos (enfoque cliente/usuario).

En los tomos correspondientes al Sistema de Información Presupuestaria (SIP), se incorporan las modificaciones realizadas a las metas e indicadores de gestión del año 2004. Las mismas buscan adecuar las metas anuales a los nuevos desafíos estratégicos de la Administración Pública y a las posibilidades presupuestarias actuales.

La definición de Productos, Usuarios, Metas e Indicadores de Gestión se realiza al nivel de los Centros de Actividad de las Unidades Ejecutoras. Los Centros de Actividad de las Unidades Ejecutoras informan el grado de satisfacción que tienen en relación al logro de cada una de las metas que se propusieron. Si bien es escueta la respuesta posible (sí, no, relativamente) la misma inicia un proceso de reflexión sobre los resultados alcanzados que se espera ampliar en futuras presentaciones.

A continuación se presenta el formulario para la evaluación de la metas e indicadores de gestión desarrollados en los Planes Anuales de Gestión (PAG), y presentados como Anexos a la Rendición de Cuentas a partir del año 2001. En este caso se utiliza la Dirección Nacional de Vialidad (en adelante DNV) del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. La DNV es la empresa constructora más grande del Uruguay; cuenta con más de 1.900 funcionarios, organizados administrativamente en diez regiones en el interior del país y la oficina central, con más de 400 funcionarios, ubicada en Montevideo.

Recuadro 29

MISIÓN Y OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA DIRECCIÓN DE VIALIDAD NACIONAL

RENDICIÓN DE CUENTAS 2004: METAS E INDICADORES DE GESTIÓN

Inciso	10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
U.E.	003	Dirección Nacional de Vialidad
Programa	003	Servicios Construcción de la Red Vial Nacional

1. Misión

La Dirección Nacional de Vialidad (en adelante DNV) es responsable de estudiar, proyectar, conservar, construir y promover la estructura vial nacional, potenciando sus características, para adecuarse a las exigencias del tráfico internacional de los corredores viales de conexión con los países integrantes del MERCOSUR, en el marco de una estrategia de apertura y globalización de la economía, considerando su impacto en el medio ambiente.

2. Objetivos, Productos, Metas e Indicadores

Objetivos Estratégicos

Mantener la red vial nacional consistente en 8.770 km de carreteras, 750 puentes, y la red ferroviaria nacional cuya utilización se habilite por ser económicamente sustentable, comprometiéndose resultados y estándares de calidad del servicio.

3. Ejemplo de Indicadores de Gestión

En el Cuadro siguiente se muestran los indicadores de gestión de la Gerencia de Programación de la DNV, la cual tiene como función planificar, programar y controlar desde el punto de vista presupuestal - financiero las inversiones en la red vial y evaluar los resultados obtenidos en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la DNV.

Fuente: Rendición de cuentas 2004, CEPRE - Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado.

INDICADORES DE GESTIÓN DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE VIALIDAD

Centro de Actividad

004

Gerencia de Programación

Meta	Lograr la mayor rentabilidad de los recursos presupuestales asignados a la Unidad Ejecutora.
Tipo de Meta	Mejora de Gestión -- Años Vigencia: 2000, 2001, 2002, 2003, 2004

Población Objetivo	Otros Centros de Actividad, autoridades de la Unidad Ejecutora y del Ministerio, otros Organismos y empresas contratistas.				
	Tipo de Usuario	Sexo	Edad	Ingresos	Educación
	Todos				
Cantidad	Base 0	2000	2001	2002	2003
Prevista					
Atendida					

Eficacia - 01	Porcentaje de utilización total de los recursos presupuestales asignados a la Dirección.						
		Base 0	2000	2001	2002	2003	2004
Resultado		99,60	99,96	99,91	99,26	98,72	95,62
Numerador	Ejecución presupuestal anual.	137322	106650	100451	51884	54303	64031
UM	Millones de dólares						
Denominador	Presupuesto asignado. (Crédito o tope).	137870	106696	100541	52271	55009	66966
UM	Millones de dólares						
Comentario Base 0							
Comentario Año 2004							

Eficiencia - 01	Rendimiento (en variación del patrimonio de la red vial nacional c/plan vs. s/plan) de la inversión programada en obras.						
		Base 0	2000	2001	2002	2003	2004
Resultado		-	0,57	0,93	0,66	0,60	0,58
Numerador	Inversión anual en obras en la red vial.		68889	67561	30537	14302	43500
UM	Millones de dólares						
Denominador	Diferencia entre patrimonio de la red al fin de cada año y el mismo patrimonio en la hipótesis sin plan de obras.		121152	72329	46484	24000	75116,11
UM	Millones de dólares						
Comentario Base 0							
Comentario Año 2004							

¿Considera satisfactorio el resultado?	
--	--

Fuente: www.cepre.opp.gub.uy

5.3 La metodología del Cuadro de Mando Integral y los indicadores de desempeño

Como se señaló en la sección 2.3 de este documento, uno de los desafíos en el uso analítico de indicadores de desempeño es cómo interpretar las interrelaciones que se producen entre indicadores que miden distintas dimensiones del desempeño, tales como eficiencia, eficacia, economía y calidad. Este desafío se torna aún más complejo cuando producto de las decisiones de cambio en la gestión se generan resultados opuestos entre las dimensiones: por ejemplo, se puede mejorar el indicador de calidad mediante una decisión explícita de contratar más personal para la atención de público, pero esta decisión genera un deterioro en el indicador de eficiencia que refleja los costos unitarios. Análogamente, se puede pretender mejorar el indicador de eficacia que mide la cobertura de una determinada prestación de salud, pero en un contexto de recursos constantes dicha acción podría significar un detrimento en los niveles de satisfacción de los usuarios por la necesidad de otorgar menor tiempo de atención a cada paciente.

El desempeño global de una institución pública es producto de la interacción de los factores de eficiencia, eficacia, calidad y economía. La medición del desempeño global requiere el desarrollo de un conjunto armónico, sistemático y relevante de mediciones e indicadores, con un adecuado conocimiento de sus posibles interrelaciones.

La masificación de las tecnologías de la información y las comunicaciones han permitido a los gobiernos establecer complejos sistemas de medición en que se definen cientos de indicadores de desempeño de los procesos, resultados e impactos de las acciones públicas. El hecho que la computación permita recolectar y administrar estos cientos de indicadores no es garantía que se mejorará el proceso de toma de decisiones, se genere una gestión más eficiente o que se logre una fiscalización externa más eficaz. Desde la perspectiva de la gerencia, el exceso de indicadores tiende a confundir al receptor en términos de discriminar lo urgente, lo importante, lo redundante y lo insignificante. En este contexto, el problema fundamental de un sistema de control de gestión para los gerentes públicos es cómo seleccionar aquel conjunto “armónico, sistemático y relevante” de indicadores sin caer en una saturación de información.

Una de las metodologías que se ha desarrollado para integrar en forma armónica las dimensiones cuantitativas y cualitativas que emanan de los indicadores de desempeño lo constituye la metodología de “Cuadro de Mando Integral” (CMI) o *Balanced Score Card* (BSC). El CMI es una metodología desarrollada en el sector privado en 1992 por Robert Kaplan y David Norton que intenta integrar los aspectos de la gerencia estratégica y la evaluación del desempeño de la empresa. Esta herramienta se desarrolló bajo la convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis de carácter más cualitativo o de activos intangibles.

En su esencia, el CMI es una herramienta de gerencia que permite traducir la estrategia de una organización en un conjunto completo de medidas de desempeño tal, que informa a la alta gerencia sobre cómo la organización avanza hacia el logro de sus objetivos. En este contexto, el CMI colabora con un sistema de control de gestión dado que entrega a la dirección de una institución un instrumento para evaluar el cumplimiento de la estrategia, y para alinear las conductas hacia el logro de los objetivos estratégicos organizacionales.

CARACTERÍSTICAS DE UN CUADRO DE MANDO INTEGRAL

1. Interpretar globalmente todas las funciones gerenciales.
2. Integrar las variables estratégicas y operacionales.
3. Facilitar la correcta toma de decisiones del presente y del futuro.
4. Construir los indicadores adecuados de gestión.
5. Mejorar en forma continua los resultados.
6. Corregir sobre la marcha desviaciones.
7. Reaccionar ante los cambios.
8. Incluye medidas financieras y no financieras.
9. Incluye medidas referidas al corto y largo plazo.
10. Incluye medidas que reflejan los resultados de esfuerzos pasados y medidas inductoras de la actuación financiera futura.
11. Las medidas responden a relaciones de causa y efecto.
12. Contiene la cantidad suficiente de datos para dar un cuadro completo y NO MÁS.

Fuente: Elaboración propia.

5.3.1 El Cuadro de Mando Integral en el sector público

El CMI se ha popularizado entre organizaciones públicas y privadas debido a múltiples motivos; entre ellos destaca que presenta un grado de formalidad y simplicidad que permite su adaptación a instituciones de distintos ámbitos de acción, complejidad organizativa y tamaño. En una lógica de desarrollo de recursos humanos, el uso del CMI facilita el trabajo participativo de las distintas instancias de una organización. Por último, en términos comunicacionales su uso permite a los directivos públicos informar cómo el servicio respectivo crea valor público, colocando acento en sus estrategias y en los factores de largo plazo explicativos de su desarrollo, así como en los mecanismos para alcanzarlos.

Si bien la metodología del CMI surgió del mundo privado como una forma de integrar las perspectivas de los clientes con la visión financiera de la empresa, en el ámbito público el uso del CMI cobra especial significancia como una forma de romper con la planificación determinista que representan los mandatos políticos. Su correcta aplicación permite vincular los programas gubernamentales, independientemente del nivel que se trate, con el logro de objetivos concretos.

En la esfera gubernamental el CMI ayuda a la transparencia de la gestión, pero requiere un cambio cultural en lo que respecta a la información. La tendencia en el sector público de los países de América Latina es a generar una sobreabundancia de información, lo cual satura la toma de decisiones de carácter más estratégica. El uso del CMI centra a la organización en los objetivos estratégicos y se constituye en una herramienta útil de comunicación y motivación, tanto hacia fuera como hacia el interior de la organización.

Lo novedoso del CMI es que se hace cargo de incorporar en el análisis el valor que generan una serie de activos intangibles, principalmente los relacionados a valores y actitudes de las personas que componen la organización. Bajo el principio de causa y efecto el CMI busca desentrañar las verdaderas razones que hacen posible la consecución de la visión y misión de la organización. De este modo, por ejemplo, si se ha planteado como objetivo un cierto nivel de rentabilidad, el CMI trata de identificar y medir todas aquellas acciones que hacen posible o no la consecución de los objetivos estratégicos.

No obstante las ventajas señaladas anteriormente, su aplicación en el ámbito público no está exenta de detractores. Tal es el caso de Hatry (2000), quien considera que el CMI podría significar un retroceso, pues tras años de enfatizar en los resultados y el desempeño de las instituciones públicas, el CMI vuelve a poner un énfasis excesivo en los procesos internos. De igual modo, el término en inglés de *balanced scorecard*, implica que todas las áreas o perspectivas sobre las cuales se desarrolla el CMI son de igual valor. Por otra parte, Schick (2001) enfatiza que el CMI busca evaluar la capacidad organizacional, estableciendo un vínculo explícito entre el desempeño global y las entidades que proveen los servicios. Según Schick, más allá de la implementación amplia en el sector público, lo importante del CMI es que trae el mensaje que los procesos importan, tanto como la capacitación y moral del personal, los controles internos y los intereses de los usuarios.

En el ámbito latinoamericano diversos autores han propuesto adaptaciones del CMI empresarial para su uso en el sector público. A modo de ejemplo, Bástidas y Ripoll (2003) hacen énfasis en que la alta gerencia de las instituciones públicas debe integrar lo mejor posible la potencialidad de conflictos de intereses entre los *stakeholders*, proponer un equilibrio adecuado entre los requerimientos a menudo contrapuestos de los distintos actores y traducir esta ecuación en objetivos de carácter estratégicos que sean monitoreables en el tiempo. En el Recuadro 22 se detallan las modificaciones al CMI que estos autores estiman convenientes para darle viabilidad a su implementación en las instituciones públicas.

Recuadro 31

AJUSTES AL MODELO DEL CMI PARA SU APLICACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Para que el CMI sea la herramienta idónea para gestionar, medir y evaluar el logro de los objetivos estratégicos de la institución, debería plantearse en estas organizaciones, para ser excelentes en satisfacer a: nuestra comunidad (por la contribución que hacemos a su bienestar), los usuarios (por el servicio suministrado), los empleados y la protección del ambiente, así como para dar una buena imagen ante los órganos fiscalizadores, por el manejo de los recursos asignados.

1. Proponer tres perspectivas paralelas que ocuparán la principal jerarquía en la estructura del CMI; éstas son: la Perspectiva del Usuario, la Perspectiva de la Comunidad y la Perspectiva Medioambiental.
2. Integrar la planificación estratégica como un proceso indispensable para la identificación de los *stakeholders*, sus intereses, potencialidad de conflictos e influencia de poder.
3. La Perspectiva de Aprendizaje y Crecimiento será sustituida por la Perspectiva Humana e incluirá los objetivos concernientes a la propuesta de valor para los recursos humanos de la organización.
4. La Perspectiva Financiera será un medio para alcanzar los fines de las perspectiva anteriores y se medirá en términos de economía, eficiencia, eficacia y efectividad.
5. Dado que la Perspectiva Interna define los factores críticos del éxito, la entrega de valor a sus proveedores se considerará una variable clave; y la comparación con sus rivales más inmediatos, podrá servir de método para impulsar la mejora y la innovación en los procesos.

Fuente: Bástidas y Ripoll (2003).

Como se puede observar, con las adaptaciones propuestas en el Recuadro 22, los indicadores de desempeño de las cuatro “E”, descritos en detalle en los capítulos anteriores, pasan a constituir la esencia de la Perspectiva Financiera del CMI pero con una visión más amplia de la que se utiliza en los resultados financieros de las empresas privadas. Es preciso señalar que si bien la base la constituyen los indicadores de eficacia, economía, eficiencia y efectividad, dependiendo del tipo de

organización se puede ampliar a incluir medidas de equidad, tecnología y evolución sostenible (ver Recuadro 7 de la sección 2.2.2).

Otro tipo de adaptación se circunscribe no necesariamente a modificar las perspectivas de análisis, sino más bien a cómo diseñar los sistemas de información requeridos para levantar un cuadro de mando. Figueroa (2002) plantea que el monitoreo de la productividad del gasto público en el largo plazo puede ser provisto por un sistema integrado de información financiera (SIAF), delimitando de esta manera la perspectiva del control de gestión donde se separan las variables externas que condicionan la gestión de aquellas variables que son controlables por los gestores públicos. En el Recuadro 23 se propone un conjunto de indicadores de un CMI que deben incorporarse en el diseño de un SIAF.

Recuadro 32

ÁMBITOS E INDICADORES DE CMI PARA LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA MEDICIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD DEL GASTO PÚBLICO

- a) El cuidado por **el interés de los mandantes**, es decir, los administradores políticos y ejecutivos, en cuanto representantes de los ciudadanos, requerirán información de:
 - i. Rentabilidad social de los proyectos
 - ii. Aditividad del gasto público
 - iii. Niveles de cobertura y focalización de los programas
 - iv. Grado de eficiencia del gasto
 - v. Comparación con estándares internacionales o sistemas pares.
- b) El cuidado por **el interés de los usuarios o destinatarios de los servicios**, requiere de disponer de información tal como:
 - i. Calidad del servicio: cantidad, oportunidad, calidad intrínseca.
 - ii. Niveles de satisfacción de los usuarios.
 - iii. Exploración de nuevas necesidades
- c) El cuidado por **el desarrollo del sistema y de la relación con los empleados o funcionarios públicos**, requiere monitorear lo que pasa en:
 - i. Expectativas de desarrollo
 - ii. Calidad de entorno laboral
 - iii. Retribuciones comparadas.
 - iv. Capacitación y Entrenamiento
- d) El cuidado por **los procesos internos** requerirá disponer de indicadores tales como:
 - i. Eficiencia en la entrega
 - ii. Costos internos de producción.
 - iii. Estándares de costo

Fuente: Figueroa, Ramón (2002), "Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF): Avances y Requerimientos para Mejorar la Productividad del Gasto Público", ponencia presentada en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile.

5.3.2 Adopción del Cuadro de Mando Integral en el Sector Público

En 1992 Robert Kaplan y David Norton presentan por primera vez al público el Cuadro de Mando Integral³⁰. Esta herramienta se desarrolló bajo la convicción de que la medición basada sólo en indicadores cuantitativos y financieros no capturaba de un modo adecuado aquello que crea

³⁰ Ver Robert Kaplan y David Norton (1992, 1996 y 1997).

valor en una organización, y que era necesario añadir otras perspectivas de análisis. Su adopción en el sector privado norteamericano fue muy rápida: en 1998 un estudio del Gartner Group estimaba que para el año 2000 por lo menos un 40% de las empresas pertenecientes al *Fortune 1000* implementarían el CMI en el desarrollo de sus estrategias empresariales (Procurement Executives' Association, 2005). Su adopción en las organizaciones públicas ha sido mucho más tímida, con un énfasis mayor en instituciones de salud o universidades.

Dado la influencia de los autores seminales, Kaplan y Norton, se asume generalmente que el uso de esta metodología sería de uso generalizado en las instituciones públicas de los Estados Unidos. Sin embargo, un estudio reciente a gobiernos locales de jurisdicciones con más de 25.000 habitantes revela que un 44% de ellos en los últimos cinco años han realizado un proceso amplio y formal de planificación estratégica y que tan solo un 22% utiliza las medidas de desempeño para monitorear metas y objetivos estratégicos (Poister y Streib, 2005). Si se considera que el CMI es la culminación de un sistema de gestión estratégica, donde el punto de partida necesariamente está en un ejercicio de planificación estratégica de revisión continua, entonces se puede concluir que una proporción muy baja de los entes locales de EE.UU. implementan algún tipo de CMI. Los autores del estudio concluyen: “aunque la gestión por resultados ha constituido la piedra angular del movimiento de reforma de la gerencia pública en los últimos 15 años, la planificación estratégica formal aún requiere transformarse en una práctica regular y estándar en las jurisdicciones municipales de los EE.UU.”

Los países escandinavos han mostrado un mayor activismo en el ámbito público, Ax y Bjørnenak (2005) señalan que organismos públicos de alto perfil en Suecia han desarrollado sus CMI, difundidos en diversas conferencias profesionales. Entre estos organismos destacan el Servicio Nacional de Policía, el Servicio Nacional de Impuestos y la Autoridad Nacional de Administración Financiera. La fuerza observada en Suecia se explicaría parcialmente por las adaptaciones que en forma temprana formularon Olve *et al.* (1997 y 2000), en que se incluye más que una perspectiva de los accionistas una perspectiva de los stakeholders, como se reseña en la sección anterior. Por ejemplo, el CMI desarrollado en una escuela estatal sueca incluye una perspectiva financiera, perspectiva de los estudiantes, profesores y paradocentes, perspectiva de desarrollo y perspectiva de la administración escolar. Olve *et al.* afirman que las cuatro perspectivas de Kaplan y Norton no son apropiadas para el sector público y argumentan que los CMI de organizaciones públicas deben incluir perspectivas y mediciones relativas a *stakeholders* importantes para la institución³¹.

Si la investigación respecto de la adaptación e implementación del CMI en el sector público en el mundo anglosajón es escasa, en el caso de las instituciones hispanoparlantes es igualmente exigua. Los gobiernos locales en España han recibido mayor atención por parte de la comunidad académica y de practicantes dedicados a las innovaciones en gerencia pública, pero la recopilación de experiencias sigue siendo muy casuística y aún no se dispone de un cuerpo sólido de experiencias que permita validar su aplicación en distintos tipos de organizaciones públicas.³²

Con la finalidad de disponer de experiencias concretas en las secciones siguientes se presentan CMI de instituciones públicas de distintos sectores y países, que podrían constituir una muestra representativa de los abordajes alternativos que se han presentado en el sector público.

³¹ El término *stakeholder*, como se señala en la Introducción de este documento, da cuenta de un amplio grupo de personas naturales y jurídicas que son afectadas por las decisiones y acciones públicas. Pueden ser tanto destinatarios como actores interesados, cuyos derechos o intereses pueden ser afectados en forma directa o indirecta. En una visión amplia, una decisión a la metodología educacional podría afectar a toda la Sociedad, sin embargo el desafío estriba en identificar quiénes son los titulares de derechos más importantes para asegurar el cumplimiento de la misión de la organización (Bonney, 2002).

³² Casos de implementación de CMI en gobiernos autonómicos y locales de España se pueden analizar en Rodríguez et al. (2004), Subirachs (2004), Turull y Vivas (2003), Oró i Vendrell (2002).

5.3.4 Chile: Instituto de Normalización Previsional

El Instituto de Normalización Previsional (INP) es el organismo estatal ejecutor en materias de Seguridad Social de Chile. Es uno de los organismos públicos de mayor presupuesto, de hecho recibe el 23% del presupuesto del Gobierno Central. Su plantilla de funcionarios comprende 3.115 personas, quienes se distribuyen en 13 Direcciones Regionales y 64 Sucursales.

En lo fundamental, el INP centra su quehacer en los pensionados adultos mayores, en las personas con discapacidad y en las personas vulnerables por su condición de extrema pobreza, que son beneficiarios de pensiones y subsidios otorgados por el Instituto. Asimismo, se compromete en la generación y aplicación de planes y programas que favorecen a trabajadores activos protegidos por la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y a quienes son receptores de prestaciones y beneficios por su permanencia en el antiguo sistema previsional de reparto. A través de sus distintos programas entrega beneficios aproximadamente a 1.700.000 personas (INP, 2005).

Desde mediados del año 2002 el INP comenzó a trabajar en la implementación de un sistema de monitoreo y medición de la gestión que traslada la estrategia institucional a un amplio conjunto de indicadores de desempeño. Este serie de indicadores se han elaborado por más de una década al amparo del Sistema de Control de Gestión que administra la Dirección de Presupuestos de Chile.³³

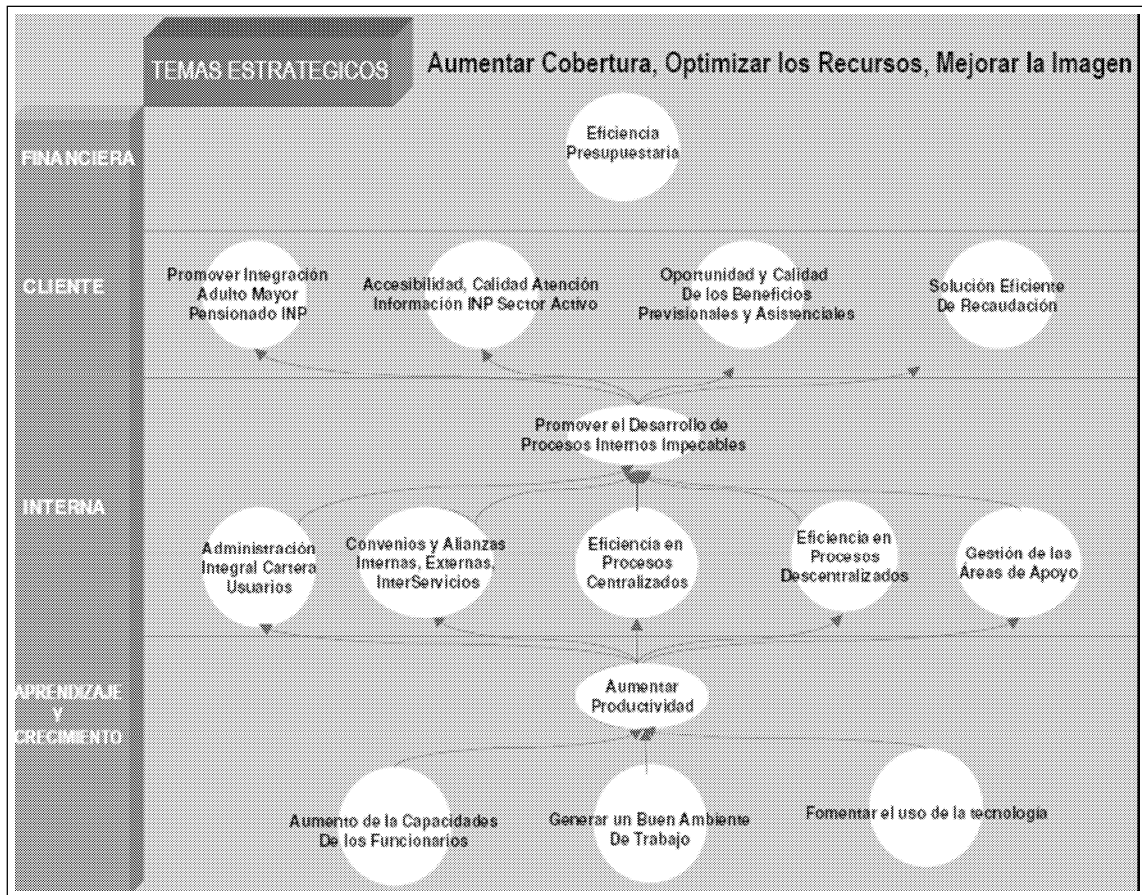
El CMI-INP se ha diseñado con la finalidad de proveer a las distintas instancias jerárquicas con un sistema de gestión integral que maneje la información con un elevado nivel de transparencia, permitiendo medir el desempeño de cada unidad y cómo cada una de ellas contribuye a alcanzar los objetivos estratégicos institucionales. El CMI-INP, fue diseñado durante el año 2002 y se comenzó a aplicar en el 2003, constituyó la base de la planificación institucional para el año 2004, analizando el cumplimiento de las metas que registraron los indicadores definidos para el período 2003 (Evans, 2004a).

En la Figura 14 se presenta el Cuadro de Mando Institucional, con los respectivos objetivos y perspectivas, en tanto que la Figura 15 exhibe el acceso a los indicadores por área de trabajo. En el primer caso se brinda una visión institucional, donde los temas estratégicos están dados por el aumento de cobertura, optimización de recursos y mejoramiento de la imagen institucional.

La gráfica por áreas de trabajo permite bajar del nivel institucional a cada una de las dependencias o direcciones regionales. Por ejemplo, si se accede al área de trabajo de Atención de Público, el sistema de información despliega las 13 Direcciones Regionales. A su vez, al seleccionar una Dirección Regional el sistema permite ver los valores agregados de los indicadores, con sus respectivas desviaciones respecto de la meta, o seleccionar el desempeño de cada una de las sucursales que son responsables finales de atender a los usuarios del INP.

³³ Para una explicación detallada de este modelo y sus distintos componentes ver Bonnefoy (2005) y Guzmán (2003).

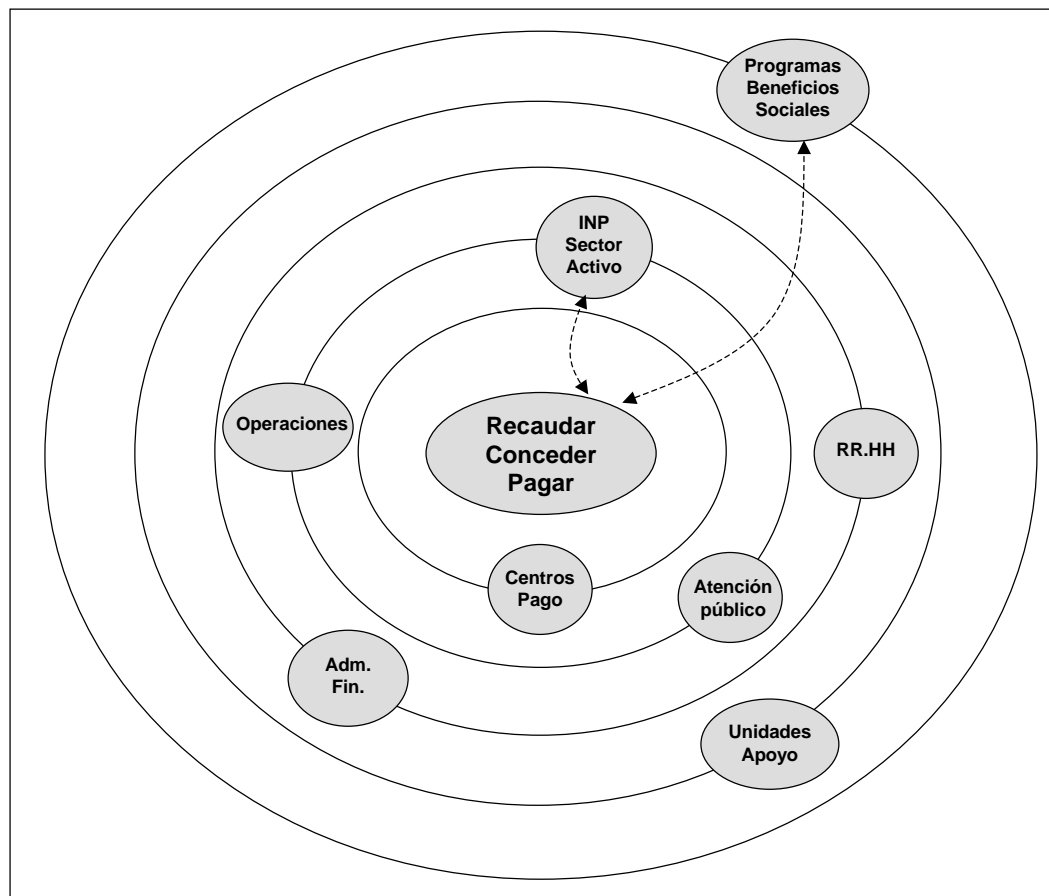
Figura 14
CMI INSTITUCIONAL, INSTITUTO DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL



Fuente: Evans (2004b).

Figura 15

**CENTRO DE GRAVEDAD ESTRATÉGICO,
INSTITUTO DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL DE CHILE**



Fuente: Evans (2004b).

5.3.5 España: Patronato Municipal de Deportes de Granada

El Patronato Municipal de Deportes de Granada (PMDG) es un organismo autónomo local de carácter administrativo (con personalidad jurídica propia) que depende del Ayuntamiento de Granada. El PMDG tiene por objeto promover y fomentar la práctica del deporte de los ciudadanos de Granada, mediante el estudio, la orientación, la coordinación, la dirección, la gestión, la ejecución y el desarrollo de la política municipal en materias deportivas, así como mediante la gestión de las instalaciones deportivas, la realización de actividades complementarias de otras administraciones públicas, así como el apoyo a toda clase de iniciativas privadas que promueven la práctica del deporte (Ayuntamiento de Granada, 2005).

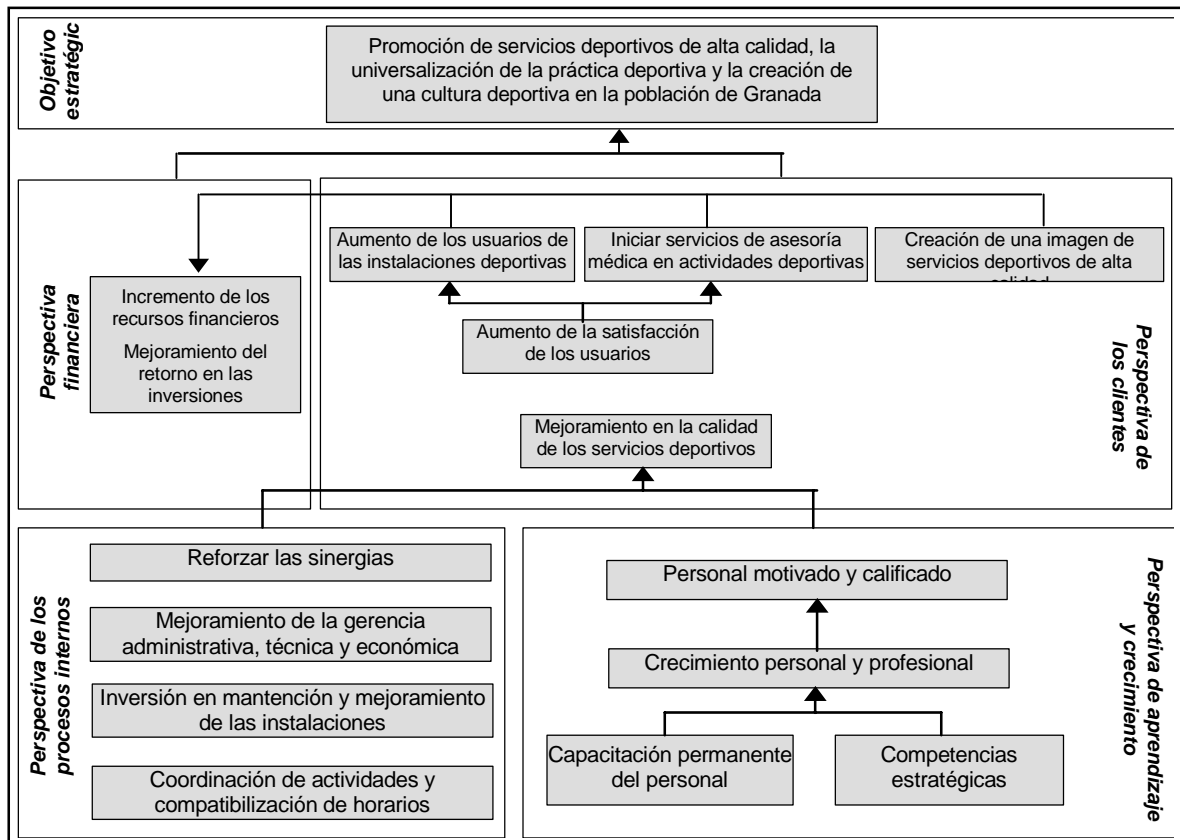
Las instalaciones y actividades del PMDG están preferentemente dirigidas a la población de la Capital Provincial de Granada, que potencialmente asciende a un público objetivo de 238.292 personas; si bien en ciertos eventos sus instalaciones son utilizadas por el resto de la población de la Provincia de Granada, 841.687 personas (Instituto Nacional de Estadística, 2005). Su plantilla de funcionarios es de 131 personas y el año 2004 recibió una transferencia del Ayuntamiento para gastos corrientes de 5 millones de euros, las inversiones en infraestructura las realiza mayoritariamente el Ayuntamiento y no están considerados en el presupuesto del PMDG.

El año 2003 un equipo del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad de Granada asesoró al PMDG en la elaboración de una planificación estratégica que incluyó el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), así como la preparación de un CMI institucional (Rodríguez, López y Zafra, 2004). Como resultado del análisis FODA se determinó su misión estratégica en los siguientes términos:

“la promoción de servicios deportivos de alta calidad, la universalización de la práctica deportiva y la creación de una cultura deportiva en la población de Granada”.

A partir de este objetivo estratégico, en la Figura 16 se presenta el Mapa Estratégico del PMDG, con los objetivos que corresponden a las cuatro perspectivas tradicionales del CMI, aunque se han desarrollado con mayor profundidad la perspectiva de los clientes y la perspectiva financiera. Las perspectivas de procesos internos y del aprendizaje y crecimiento están enfocadas al mejoramiento de la calidad de los servicios deportivos, enfatizando que la mejoría en la gestión administrativa, técnica y económica son importantes. La inversión en mejorar las instalaciones deportivas existentes y un programa de capacitación continua de los empleados son dos objetivos estratégicos relevantes que contribuyen al logro de la misión de la organización institucional (Rodríguez, López y Zafra, 2004).

Figura 16
MAPA ESTRATÉGICO DEL PATRONATO MUNICIPAL DE DEPORTES DE GRANADA



Fuente: Rodríguez, Manuel; López, Antonio y Zafra, José Luis: “Applying the Balanced Scorecard Concept: a Proposal to Sport Services in Local Governments”, 2004.

El caso chileno (INP) se caracteriza por un público cautivo en términos de las prestaciones públicas. En el caso español del PMDG existen instalaciones y actividades sustitutas que pueden ser provistas por entes privados. La competencia en esta área es posible y la implementación del CMI no solamente es visualizada como un instrumento de mejoramiento de la gerencia pública, sino que además permite al PMDG alcanzar una posición estratégica frente a sus competidores, de manera de instalar una visión estratégica que posiciona al Patronato como el líder en la práctica deportiva en Granada.

De acuerdo a la experiencia registrada por la Universidad de Granada, la implementación del CMI del Patronato de Deportes ayudó a reducir las metas muy amplias de la organización, que frecuentemente se dan en mandatos legales muy vagos en las organizaciones públicas. Además el CMI contribuyó a reducir la incertidumbre y facilitar la comunicación entre los directivos y políticos responsables del Área al interior del Concejo Municipal, promoviendo de esta manera un nuevo dialogo entre la visión política y la estrategia de la organización.

VI. Lecciones y aprendizajes de la experiencia de aplicación de los indicadores de desempeño en la administración pública

Los indicadores de desempeño se están aplicando, o se está comenzando a implementar, en la mayoría de los gobiernos de América Latina en el marco de los esfuerzos por mayor eficiencia del gasto público y transparencia de la acción gubernamental. Si bien el objetivo de este manual no es el análisis del proceso de instalación de los sistemas de evaluación de la gestión pública, no es posible hacer referencia a la construcción de indicadores en el ámbito público sin mencionar aspectos de la institucionalidad, las estrategias, los procesos, los cuales tienen una influencia decisiva en los resultados de la aplicación de los indicadores. En este contexto, las lecciones y aprendizajes se desarrollan desde dos perspectivas, la primera desde una mirada no exhaustiva de los aspectos macro institucionales de la instalación de los sistemas de indicadores, y la segunda desde el proceso de diseño y construcción de los indicadores, los cuales abordan los aprendizajes de carácter metodológico y de aplicación práctica de éstos.

Los aspectos substanciales de estas temáticas que cabe subrayar son los siguientes:

1. La gestión pública ha evolucionado en las últimas décadas desde un modelo burocrático tradicional al enfoque por resultados. El nuevo modelo no se centra exclusivamente en los insumos del proceso ni en el control externo, sino que se enfoca

en los impactos de la acción pública, donde lo relevante se centra en los resultados y en las dimensiones de eficiencia, calidad y economía de los procesos que los generan. En este contexto se enfatiza el desarrollo y aplicación de un conjunto de instrumentos que permitan orientar a la gestión pública hacia dichos resultados. Los criterios orientadores para la gestión de los organismos públicos, enfatizan el uso de metodologías que les permitan centrarse en aspectos relevantes y estratégicos para el cumplimiento de la misión institucional, una vinculación entre la asignación de recursos y el desempeño institucional. Lo anterior requiere lograr cambios sustantivos en la cultura organizacional de las entidades públicas, que hagan viable este tránsito hacia el compromiso por los resultados.

2. Este proceso no está exento de complejidades, y aun cuando el panorama de los países de América Latina no es uniforme, en mayor o menor medida, se constatan debilidades estructurales de la administración pública, especialmente en los sistemas de servicio civil lo cual dificulta la delegación de facultades a los directivos públicos. Junto con lo anterior el escaso desarrollo de los sistemas de información, y la débil consolidación de los modelos burocráticos que posibiliten el funcionamiento de administraciones públicas con procedimientos transparentes y confiables sobre los que se pueda asentar el tránsito hacia una mayor responsabilización por los resultados, son elementos que deben ser considerados como desafíos a la hora de desarrollar sistemas de evaluación de la gestión apoyados de indicadores de desempeño.
3. La ubicación institucional de la evaluación de la gestión pública dentro del sector público depende de las características de cada país. No hay una única respuesta pues lo importante es que exista la firme decisión política de hacer funcionar los sistemas de evaluación. Con todo, al tratarse de un instrumento fundamental de la gestión pública, orientado a apoyar a los tomadores de decisiones y gestores públicos hacia lo estratégico, es fundamental estrechar la vinculación del plan y la programación con el presupuesto. Asimismo es un requisito para la coherencia de las acciones de evaluación que exista una estrecha vinculación entre los organismos encargados de la planificación y coordinación gubernamental, con las instituciones responsables del presupuesto. Junto con esto la función de apoyo central a la rendición de cuentas que tienen los indicadores, implica también una estrecha relación con los órganos de control y el Parlamento.
4. La eficaz incorporación de estos nuevos sistemas de evaluación de la gestión al aparato público conlleva una serie de desafíos estratégicos que es preciso tener en cuenta, tanto en la fase de diseño como en la fase de implementación y evaluación de los mismos. En la etapa de diseño e implementación y en términos muy generales, es necesario que la institución o instituciones a nivel central que demandan la evaluación de gestión a través de indicadores, tengan claridad respecto del mandato. Lo anterior implica clarificar los niveles de la administración pública que serán evaluados, el uso que tendrá la información proveniente de los indicadores, el diseño de la metodología para la evaluación, los apoyos técnicos que se requieren, así como el establecimiento de un proceso de retroalimentación entre la autoridad que demanda los indicadores y las instituciones que elaboran. En este proceso de diseño e implementación es clave hacer un diagnóstico de las capacidades institucionales y técnicas de las entidades, y definir un mecanismo de apoyo permanente a través de capacitación, guías, talleres de trabajo, páginas web, etc., considerando los diferentes niveles de dichas entidades.
5. Frecuentemente la gestión de las entidades públicas en América Latina enfrenta una alta rotación de sus directivos públicos y las metodologías para desarrollar los planes de gestión en general están más orientados a una planificación operativa que estratégica. En este contexto, aún cuando se acostumbre a definir una misión, objetivos institucionales e

indicadores, éstos no llevan asociada un proceso de revisión de estas definiciones estratégicas (cuáles son los productos relevantes, qué resultados esperan los usuarios, cuáles son las estrategias que permitirán alcanzar los resultados con la mayor eficiencia, economía y calidad posible). Asimismo existe una debilidad importante en el desarrollo de sistemas de control de gestión y de información, que permitan establecer centros de responsabilidad, con centros de costos. Todo este panorama genera una limitación importante que obliga a diseñar indicadores de desempeño de acuerdo a la información disponible, lo que no necesariamente se refiere a los factores críticos para la consecución de los objetivos estratégicos, vinculados a la misión institucional.

6. La selección y construcción de indicadores de evaluación del desempeño avanza sustantivamente cuando los organismos públicos son capaces de formular ejercicios de planificación estratégica que priorizan los recursos y la atención del mejoramiento de la gestión sobre aquellos productos que son claves para el cumplimiento de la misión institucional. De igual modo, en la etapa de monitoreo y seguimiento, la metodología de cuadro de mando integral o *balanced scorecard* permite interrelacionar en forma sinérgica los indicadores de desempeño para medir en conjunto los logros de los objetivos estratégicos desde el punto de vista de los usuarios, de la institución, del programa de gobierno, los procesos internos, la innovación y el aprendizaje.
7. Los esfuerzos de implementación de sistemas de evaluación del desempeño son costosos y consumen tiempo y energía. Además, la dinámica inercial de la asignación presupuestaria no siempre ofrece incentivos para seguir profundizando el sistema. En numerosos países la orientación a los resultados ha servido para modificar tangencialmente prioridades programáticas y modificar algunos procedimientos de trabajo, pero sólo ocasionalmente sus resultados se incorporan en las decisiones presupuestarias.
8. Los países anglosajones que llevan más de una década en la implementación de programas de gestión orientados a los resultados tienen una perspectiva más crítica que los primeros informes que documentaron las iniciativas de Nueva Zelanda, Australia e Inglaterra. En la actualidad, entre otras limitaciones, estos países reconocen que la transición a la gestión por resultados es tanto un problema de medición como un problema de cambio en la mentalidad a todos los niveles gerenciales. Estos gobiernos han reconocido que el enfoque de sus reformas públicas ha tenido un foco excesivo hacia la eficiencia y no tanto en la efectividad, con ausencia de vínculos claros hacia las políticas.
9. Los países de América Latina que están iniciando la implementación de iniciativas de gerencia pública, que contemplan el uso de los indicadores de evaluación del desempeño como una herramienta de medición de resultados y de mejoramiento de la gestión, deben considerar la visión crítica sobre las fortalezas y debilidades del proceso por parte de los países de América Latina y de la OCDE que llevan un camino recorrido con aciertos y errores.

Finalmente, es necesario señalar que los procesos de modernización del Estado y de cambio de cultura organizacional son de largo aliento. En los países en que estas reformas han tenido éxito, la asociación de la gestión orientada por resultados a avances sustantivos en técnicas de presupuestación plurianual ha fomentado la adopción de un enfoque de largo plazo en todas las esferas de gobierno. El principal objetivo de una gestión por resultados es entonces apoyar el proceso de formulación de planes y programas en una visión plurianual, centrando los esfuerzos hacia una adecuada asignación de los recursos públicos, fijando criterios tanto en el ámbito del gasto corriente como en los sistemas de inversión pública. La evaluación de los programas de gasto de capital que ejecuta o que contrata el sector público cobra una importancia estratégica, dado su impacto sobre el crecimiento económico de largo plazo y el desarrollo territorial.

Bibliografía

- Anthony, Robert (1998), “El Control de Gestión” Marco, Entorno Proceso”. Harvard Business School. Ed. Deusto, Barcelona.
- Armijo, Marianela (2003), *La evaluación de la Gestión Pública en Chile*. “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas”. Nurial Cunill y Sonia Ospina (editoras). CLAD, AECL, MAP, FIIAPP. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas.
- Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas AECA (2000), “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas”. Documento N°16, Madrid.
- Audit Commission (2000), “Management Paper: On Target the Practice of Performance Indicators”. London. Disponible en www.audit-commission.gov.uk
- Ax y Bjørnenak (2005)
- Ayuntamiento de Granada, (2005): “Estatutos del Patronato Municipal de Deportes del Excmo. Ayuntamiento de Granada”, Boletín Oficial de la Provincia N° 37 de fecha 23/2/2005, Granada.
- Banco Mundial (2005), “Estudio de Evaluación de Impacto del Programa de Evaluación de Programas de Chile”, Washington D.C., <http://www.smgp.cl/5.pdf>
- Ballart, Xavier (1992), “¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?: Aproximación sistemática y estudio de caso”. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal (2005), “La transición de un presupuesto por resultados a una gestión por desempeño en América Latina”, documento presentado en el Seminario Internacional “Políticas Públicas y Descentralización: Presupuesto Orientado a Resultados”, organizado por la Secretaría de Hacienda de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia, Abril.

- _____ (2003): “Los Indicadores de Evaluación del desempeño: Una herramienta para la gestión por resultados en América Latina”, ILPES, Boletín N° 13, Santiago de Chile, <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/7/LCIPL237/boletin13.pdf>
- _____ (2002): “Evaluación de programas, medición de resultados y convenios de desempeño”, documento presentado en la XI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, ILPES, Madrid.
- Cunill, Nuria, Ospina, Sonia (Eds) (2003), “Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: Experiencias Latinoamericanas”. CLAD, Caracas.
- Dirección de Presupuestos de Chile, (2004): “Informe de Finanzas Públicas: Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2005”.
- _____ (2003): “Programa de Mejoramiento de la Gestión Año 2004, Documento Técnico”.
- _____ (2003): “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena”, en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile. http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf
- _____ (2003) “Guía Metodológica. Sistema Planificación y Control de Gestión”.
- _____ (1997): “Planificación Estratégica para los Servicios Públicos”, Serie Guía Metodológica.
- _____ (1996): “Indicadores de Gestión en los Servicios Públicos”, Serie Guía Metodológica.
- _____ (1995): “Guía para la Construcción de Indicadores de Desempeño en los Servicios Públicos”.
- Evans, Ernesto (2004a): “El cuadro de mando integral y su implementación en el Instituto de Normalización Previsional de Chile”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Octubre.
- _____ (2004b): “Balance Scorecard, una herramienta Innovadora para la gestión de Servicios Públicos”, ponencia presentada en el 2nd EU-LAT Workshop on e-Government and e-Democracy, Santiago de Chile, Mayo.
- Figuroa, Ramón (2002), “Sistemas Integrados de Administración Financiera (SIAF): Avances y Requerimientos para Mejorar la Productividad del Gasto Público”, ponencia presentada en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL, CEPAL, Santiago de Chile.
- Government Accountability Office (2004): “Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results”. GAO 04-38. March. Disponible en <http://www.gao.gov/new.items/d0438.pdf>
- Guinart y Solá (2003), “Indicadores de Gestión para las entidades públicas”. VIII Congreso del CLAD. Panamá.
- Guzmán, Marcela (2003): “Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena”, en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, *Serie Seminarios y Conferencias*, ILPES-CEPAL, Santiago de Chile.
- Haggard, Stephan (1995): “Reform of the State in Latin America”, en *The challenges of reform: proceedings of an annual World Bank conference*, Burki, Edwards, y Aiyer (eds.), Washington, DC: World Bank.
- Hernández, Misael (2002): “Evaluación del desempeño de las organizaciones públicas a través de la calidad”, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Hernández-Licona, Gonzalo (2003): “Sistema de Evaluación y Monitoreo de la Secretaría de Desarrollo Social de México”, presentación en Seminario “Avaliação de Políticas Sociais: As Experiências do Brasil e do México”, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <http://www.ipea.gov.br/SeminarioMexico/evalgh13brasil.ppt>
- Hintze, Jorge (1999). “Control y Evaluación de Gestión y Resultados”. Documentos TOP sobre Gestión Pública. Buenos Aires. www.top.org.ar
- Instituto de Normalización Previsional (2005): “Balance De Gestión Integral 2005”, Santiago de Chile,
- Kaplan, Robert y Norton, David (1997): “El cuadro de mando integral (Balanced Scorecard)”, Ediciones Gestión 2000, Barcelona
- _____ (1996): “The Balanced Scorecard-Translating Strategy into Action,” Harvard Business School Press.
- _____ (1992): “The Balanced Scorecard--Measures That Drive Performance,” Harvard Business Review, Jan-Feb.
- Kristensen, Jens; Groszyk, Walter y Bühler, Bernd (2002), “Outcome-focused Management and Budgeting”, OECD Journal on Budgeting, Vol 1, N°4, Paris.

- Liner, Blaine; Dusenbury, Pat y Vinson, Elisa (2000): "State Approaches to Governing-for-Results and Accountability", The Urban Institute, Washington D.C., <http://www.urban.org/url.cfm?ID=410067>
- Longo, Francisco (2004): "Diagnóstico Institucional Comparado de Sistemas de Servicio Civil: Síntesis de 17 evaluaciones/país", Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del BID.
- Marcel Mario (2001). "Aspectos macroeconómicos del proyecto de Ley de Presupuesto del sector público del Año 2002", Santiago, Ministerio de Hacienda. Santiago.
- _____(1998): "Indicadores de Desempeño como instrumento de modernización en el Estado de Chile", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, N° 1, Vol. 2, Mayo, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- Meneses-González, Fernando et al. (2005): "Evaluación del cumplimiento de las metas, los costos unitarios y el apego del Programa a las Reglas de Operación, 2004. Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004.", Instituto Nacional de Salud Pública, Cuernavaca, México. http://www.oportunidades.gob.mx/e_oportunidades/evaluacion_impacto/2004/Reglas_operacion.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Hacienda, Contraloría general de la República. Costa Rica. Comisión Técnica Interinstitucional (2004) "Lineamientos Técnicos y Metodológicos para la Elaboración de la Estructura Básica del Plan Anual Operativo 2005 para los Ministerios, demás Órganos y Entidades Públicas. San José. www.mideplan.gov.cr
- Ministerio de Planificación. Costa Rica. Documento de Presentación Evaluación Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. <http://www.mideplan.go.cr/Capacidades-I-a-2003.doc>
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2000): "Medición y Evaluación del Desempeño en la Administración Pública", Documento de Trabajo del MEF, Lima.
- Muñiz, L (2003), "¿Cómo implantar un Sistema de Control de Gestión en la práctica?". Gestión 200.com, Barcelona
- National Center for Public Productivity (1997), "A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government", Rutgers University Press, New Jersey.
- OCDE/PUMA (1998), Best Practices Guidelines for Evaluation. Policy Brief N°5. París.
- _____(1997), Benchmarking, evaluation, and strategic management in the public sector. Best Practices Institute.
- OCDE/World Bank (2003), Survey on Budget Practices and Procedures. <http://ocde.dyndns.org>
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado. Sistema de Evaluación para la Gestión. SEV, (2004), www.cepre.opp.gub.uy
- _____(1999). Guía para la Construcción de Indicadores de Gestión. París.
- Olve, N., Roy, J., Wetter, M. (2000): Implantando y gestionando. El cuadro de mando integral (performance drivers). Ediciones Gestión 2000 S. A., Barcelona.
- _____(1999), "Implantando y Gestionando el Cuadro de Mando Integral". Gestión 2000.com, Barcelona.
- _____(1997): Balanced Scorecard i svensk praktik. Liber, Malmö.
- Oregon Progress Board (2004), "Developing Consistent Administrative Performance Measures for State Government". Department of Administrative Services. www.econ.state.or.us/opb
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (1997), "Promoting the use of Program Evaluation" Accountability in Public Organizations. Meeting of the Performance Management Network. Paris. November
- _____(1996), "La Gestion des Performances dans L'Administration. Exemples D'Actualité". Études Hors Série Sur la Gestion Publique N°9. París.
- Oró i Vendrell, Marc (2002): "Los instrumentos de gestión de la información como motor de cambio hacia una nueva administración pública", ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal.
- Poister y Streib, 2005
- Procurement Executive's Association (2005): Guide to a Balanced Scorecard: Moving from Performance Measurement to Performance Management, Washington D.C. <http://professionals.pr.doe.gov/ma5/MA-5Web.nsf/Business/Balanced+Scorecard?OpenDocument>
- Rodríguez, Manuel; López, Antonio y Zafra, José Luis (2004): "Applying the Balanced Scorecard Concept: a Proposal to Sport Services in Local Governments", documento presentado en las III Jornadas académico-profesionales sobre el Balanced Scorecard, Universidad de Zaragoza, 2004.
- Rutgers University (1997) A brief guide for performance measurement in local government. National Center for Public Productivity.

- Schacter, Mark (2002) "Not a "Tool Kit". Practitioner`s Guide to Measuring the Performance of Public Programs. Institute On Governance. Ottawa. Canadá. <http://www.iog.ca/publications/guide.pdf>
- Schick, Allen (2001), "Getting Performance Measures to Measure Up", en "Quicker, Better, Cheaper?: Managing Performance in American Government", Dall W. Forsythe (Editor), State University of New York Press, 2001.
- Shack, Nelson (2003), "Indicadores de Desempeño en los Organismos Públicos del Perú", en Gestión Pública por Resultados y Programación Plurianual, Serie Seminarios y Conferencias N°29, ILPES-CEPAL. Santiago de Chile, http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/9/LCL1949P/SYC_29.pdf
- Subirachs, Miquel (2004): "El proceso de diseño de los cuadros de mando en el marco de la integración de los sistemas de información corporativos en el Departamento de Trabajo e Industria de la Generalitat de Catalunya", ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Turull, Jordi y Vivas, Carlos (2003): "El cuadro de mando integral en la administración pública: el caso del Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès", ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá.
- Weiss, Carol (1998), "Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies, (2nd Edition), Prentice Hall, New Jersey.
- Wholey, Joseph y Newcomer, Kathryn (1989), "Improving Government Performance", Jossey Bass Public Administration Series, San Francisco, California.
- Wye Chris. (2002), "Performance Management: A Start Where You Are, use What You Have Guide". Managing for Result Series. IBM Endowment for the Business of Government. Arlington, Virginia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

manuales

Números publicados

1. América Latina: Aspectos conceptuales de los censos del 2000 (LC/L.1204-P), N° de venta: S.99.II.G.9 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
2. Manual de identificación, formulación y evaluación de proyectos de desarrollo rural (LC/L.1267-P; LC/IP/L.163), N° de venta: S.99.II.G.56 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
3. Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública (LC/L.1242-P; LC/IP/L.164), N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
4. Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales (LC/L.1266-P; LC/IP/L.166), N° de venta: S.99.II.G.42 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
5. Política fiscal y entorno macroeconómico (LC/L.1269-P; LC/IP/L.168), en prensa. N° de venta: S.99.II.G.25 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
6. Manual para la preparación del cuestionario sobre medidas que afectan al comercio de servicios en el hemisferio (LC/L.1296-P), N° de venta: S.99.II.G.57 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
7. Material docente sobre gestión y control de proyectos (LC/L.1321-P; LC/IP/L.174), N° de venta: S.99.II.G.87 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
8. Curso a distancia sobre formulación de proyectos de información (LC/L.1310-P), N° de venta: S.99.II.G.44 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
9. Manual de cuentas trimestrales, Oficina de Estadísticas de la Unión Europea (EUROSESTAT) (LC/L.1379-P, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
10. Procedimientos de gestión para el desarrollo sustentable (LC/L.1413-P), N° de venta: S.00.II.G.84 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
11. Manual de cuentas nacionales bajo condiciones de alta inflación (LC/L.1489-P), N° de venta: S.01.II.G.29 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. Marco conceptual y operativo del banco de proyectos exitosos (LC/L.1461-P; LC/IP/L.184), N° de venta: S.00.II.G.142 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
13. Glosario de títulos y términos utilizados en documentos recientes de la CEPAL (LC/L.1508-P), N° de venta: S.01.II.G.43 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
14. El papel de la legislación y la regulación en las políticas de uso eficiente de la energía en la Unión Europea y sus Estados Miembros, Wolfgang F. Lutz (LC/L.1531-P), N° de venta: S.01.II.G.75 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
15. El uso de indicadores socioeconómicos en la formulación y evaluación de proyectos sociales, en prensa (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
16. Indicadores de sostenibilidad ambiental y de desarrollo sostenible: estado del arte y perspectivas (LC/L.1607-), N° de venta: S.01.II.G.149 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
17. **Retirado de circulación.**
18. Desafíos y propuestas para la implementación más efectiva de instrumentos económicos en la gestión ambiental de América Latina y el Caribe (LC/L.1690-P), N° de venta: S.02.II.G.4, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. International trade and transport profiles of Latin American Countries, year 2000 (LC/L.1711-P), Sales N°: E.02.II.G.19, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: una propuesta metodológica, Ricardo Arriagada (LC/L.1753-P; LC/IP/L.206), N° de venta: S.02.II.G.64, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
21. Manual de licitaciones públicas, Isabel Correa (LC/L.1818-P; LC/IP/L.212) N° de venta: S.02.II.G.130, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
22. Introducción a la gestión del conocimiento y su aplicación al sector público, Marta Beatriz Peluffo y Edith Catalán (LC/L.1829-P; LC/IP/L.215), N° de venta: S.02.II.G.135, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
23. La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: Análisis crítico y perspectivas (LC/L.1830-P; LC/IP/L.216), N° de venta: S.02.II.G.136, (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
24. Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas (LC/L.1883-P; LC/IP/L.224), N° de venta: S.03.II.G.48, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

25. Guía conceptual y metodológica para el desarrollo y la planificación del sector turismo, Silke Shulte (LC/L.1884-P; LC/IP/L.225), N° de venta: S.03.II.G.51, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
26. Sistema de información bibliográfica de la CEPAL: manual de referencia, Carmen Vera (LC/L.1963-P), N° de venta: S.03.II.G.122, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Guía de gestión urbana (LC/L.1957-P), N° de venta: S.03.II.G.114, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. The gender dimension of economic globalization: an annotated bibliography, María Thorin (LC/L.1972-P), N° de venta: E.03.II.G.131, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Principales aportes de la CEPAL al desarrollo social 1948-1998, levantamiento bibliográfico: período 1948-1992, Rolando Franco y José Besa (LC/L.1998-P), N° de venta: S.03.II.G.157, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
30. Técnicas de análisis regional, Luis Lira y Bolívar Quiroga (LC/L.1999-P; LC/IP/L.235), N° de venta: S.03.II.G.156, (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
31. A methodological approach to gender analysis in natural disaster assessment: a guide for the Caribbean, Fredericka Deare (LC/L.2123-P), N° de venta: E.04.II.G.52, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis, Sarah Bradshaw (LC/L.2128-P), N° de venta: E.04.II.G.56, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Análisis de género en la evaluación de los efectos socioeconómicos de los desastres naturales, Sarah Bradshaw y Ángeles Arenas (LC/L.2129-P), N° de venta: S.04.II.G.57, (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
34. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado, Edgar Ortegón y Juan Francisco Pacheco (LC/L.2160-P); (LC/IP/L.246), N° de venta: S.04.II.G.88 (US\$10.00), 2004. [www](#)
35. Políticas de precios de combustibles en América del Sur y México: implicancias económicas y ambientales, Hugo Altomonte y Jorge Rogat (LC/L.2171-P), N° de venta: S.04.II.G.100 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
36. Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social. Guía conceptual y metodológica, Irma Arriagada, Francisca Miranda y Thaís Pávez (LC/L. 2179-P), N° de venta: S.04.II.G.106, 2004. [www](#)
37. Evaluación social de inversiones públicas: enfoques alternativos y su aplicabilidad para Latinoamérica, Eduardo Contreras (LC/L.2210-P), N° de venta: S.04.II.G.133 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
38. Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe, Joan Mac Donald y Marinella Mazzei (LC/L. 2214-P), N° de venta: S.04.II.G.136 (US\$ 15.00), 2004. [www](#)
39. Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco Horacio Roura (LC/L.2326-P), N° de venta: S.05.II.G.69, 2005. [www](#)
40. Los sistemas nacionales de inversión pública en Argentina, Brasil, México, Venezuela, y España como caso de referencia (cuadros comparativos), Edgar Ortegón; Juan Francisco Pacheco (LC/L.2277-P), N° de venta: S.05.II.G.53, 2005. [www](#)
41. Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza, Hugo Navarro (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.41, 2005. [www](#)
42. Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas, Edgar Ortegón Juan Francisco Pacheco Adriana Prieto (LC/L.2288-P), N° de venta: S.05.II.G.89, 2005. [www](#)
43. Estadísticas del medio ambiente en América Latina y el Caribe: avances y perspectivas, Rayén Quiroga Martínez (LC/L. 2348-P), N° de venta: S.05.II.G.110, 2005. [www](#)
44. El sistema de inversiones públicas en la provincia de San Juan, República de Argentina, Edgar Ortegón, Juan Francisco Pacheco y Ana Carolina Cámpora Rudolff (LC/L.2387-P; LC/IP/L.261). N° de venta: S.05.II.G.130, 2005. [www](#)
45. Indicadores de desempeño en el sector público, Juan Cristóbal Bonnefoy, Marianela Armijo (LC/L.2416-P; LC/IP/L.263), No de venta: S.05.II.G.163, 2005. [www](#)

- 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.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....
Actividad:.....
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: