

DISEÑO DE MÉTRICAS E INDICADORES PARA LAS CINCO AGENCIAS PÚBLICAS

INTRODUCCIÓN

La creciente complejidad de los sistemas socio-económicos, políticos y ambientales ha aumentado la necesidad que tienen las instituciones públicas de crear, utilizar y analizar diversas fuentes de datos que ayuden a tomar decisiones estratégicas en pos de mejorar la protección social y la vitalidad de la economía (IBM Institute for Business Value, 2011) Para que la gestión pública sea efectiva es necesario un sistema de evaluación que permita identificar aquellas áreas donde el desempeño gubernamental aún no alcanza las expectativas ciudadanas o sus objetivos aún se logran. En Puerto Rico, la experiencia con la producción, divulgación y análisis de datos ha sido en el mejor de los casos, inconsistente. La ausencia de una cultura de medición ha resultado en pérdida de eficiencia y efectividad.

Aun así, hemos visto un aumento en la producción de datos por parte de las agencias públicas. Por un lado, las instituciones gubernamentales de Puerto Rico que reciben fondos federales provenientes del gobierno de Estados Unidos, se han visto obligadas a producir una cantidad cada vez más creciente de información y datos que el gobierno federal les requiere. Por otro lado, a nivel local se han dado diversas iniciativas encaminadas a aumentar la accesibilidad y la calidad de los datos relacionados a la gestión pública.

En el 2003, se creó el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico mediante la Ley Núm. 209 del 28 de agosto de 2003. El Instituto se crea con la encomienda de promover un sistema de recopilación y análisis de información completo, confiable y de fácil acceso. Si bien es cierto que este organismo se ha esforzado en trabajar junto con las demás agencias del gobierno en mejorar la calidad y accesibilidad de los datos, los recursos que le han sido asignados no han sido suficientes para crear un sistema de información completo del aparato gubernamental. La divulgación de datos también ha sido promovida por la Ley Núm. 69 del 25 de agosto de 2005, la cual requiere que todas las instituciones gubernamentales publiquen y actualicen en su página de internet las estadísticas e indicadores que emiten. Sin embargo, el cumplimiento con la misma es limitado.

Como resultado de la creciente preocupación con los niveles de desempeño en los organismos públicos y ante la creciente crisis fiscal y económica que impera en la Isla desde el 2006, en el 2010 fue aprobada la Ley de Rendición de Cuentas y Ejecución de Programas Gubernamentales (Ley Núm. 236 del 2010), la cual establece como requisito el que las dependencias públicas preparen planes estratégicos con metas medibles y da la encomienda a la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) de preparar la reglamentación pertinente. Es justamente esta agencia la responsable de llevar a cabo la evaluación de los programas gubernamentales, de acuerdo a su ley orgánica (Ley Núm. 147 del 1980).

Más recientemente, en septiembre del 2014, el Senado de Puerto Rico aprobó un proyecto de ley para crear mecanismos de evaluación y medición del desempeño de las agencias gubernamentales, aunque la ley no llegó a ser firmada. Pese a estos esfuerzos, hasta ahora la responsabilidad final de producir medidas de desempeño residía en las agencias; lo que resultaba en un cumplimiento selectivo y en muchos casos más ligado a los requisitos de los programas de fondos federales que a la planificación estratégica.

Actualmente, la OGP se ha dado a la tarea de coordinar un plan desarrollo de indicadores de desempeño para las agencias públicas de mayor impacto en la ciudadanía, con el fin de promover una cultura de medición y evaluación del desempeño que vaya permeando toda la gestión pública. Los indicadores de desempeño nos permiten evaluar la labor de las diversas agencias, identificar sus fortalezas, así como conocer las áreas que requieren mejorarse o reforzarse. De esta manera, los indicadores se convierten en un instrumento valioso en la planificación estratégica, tanto para la OGP como para las diversas agencias incluidas en el proyecto. Además, los indicadores de desempeño sirven como mecanismo de rendición de cuentas del aparato público a la ciudadanía. Sin embargo, debemos recalcar que la participación activa de las agencias en el proceso de desarrollo y selección de los indicadores a utilizarse es de suma importancia. Solo así se logrará que este proyecto sea la semilla para la propagación de la cultura de medición a través de las agencias.

Para este esfuerzo, la OGP nos ha solicitado al Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos (CEMGAP) de la Universidad de Puerto Rico que definamos un modelo de indicadores de desempeño para las agencias seleccionadas. Concurrentemente, está diseñando una plataforma tecnológica que permite la recopilación y divulgación de estos indicadores, así como la evaluación de sus comportamientos a partir de las metas trazadas. El proyecto también cuenta con la colaboración del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico que ofrecerá insumo sobre las medidas de control de calidad de los datos. En esta primera fase las agencias incluidas son: el Departamento de Salud, el Departamento de Educación, la Administración de Familias y Niños, el Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico.

Se espera que esta iniciativa innovadora conduzca a la adopción de la medición del desempeño como una herramienta vital para mejorar la efectividad y eficiencia de la Rama Ejecutiva. Estamos conscientes de que promover una cultura de medición y evaluación del desempeño de la gestión pública no es tarea fácil. Sin embargo, varias agencias ya se están moviendo hacia mejores sistemas de recolección de datos; mientras, aunque de manera aislada, se están realizando proyectos de medición de desempeño en diversos programas públicos. Esto nos hace optimistas de que hay apertura de parte de los jefes de las agencias al proceso de medición del desempeño y que reconocen la importancia del mismo. Además, los avances tecnológicos cada vez más facilitan y abaratan los costos de la recolección de datos, así como la estimación, el análisis y la divulgación de los indicadores de desempeño. Esto reduce considerablemente el tiempo que tomaría esta tarea.

El propósito de este proyecto es desarrollar un modelo de indicadores de gestión pública que sienta las bases para la adopción de un sistema de medición gubernamental que produzca información valiosa para los funcionarios de las agencias, para la OGP y para el Gobernador. El potencial del alcance de este proyecto hace indispensable que se establezcan prioridades claras dentro de un proceso de implantación bien estructurado. Para esto debemos comenzar con un modelo que nos ayude a establecer el marco

conceptual que sirve de base para la determinación de los indicadores recomendados para medir el desempeño de las agencias.

Este informe se sub-divide en 6 partes. En la primera parte se discute el modelo general para el diseño de indicadores las agencias públicas. Luego le siguen los modelos conceptuales de cada una de las 5 agencias seleccionadas en esta fase. Estos modelos incluyen los listados de indicadores recomendados para cada una de las agencias. Los modelos conceptuales también incluyen recomendaciones adicionales de medición de desempeño para las agencias. Finalmente, a manera de anejo se incluyen las plantillas desarrolladas para los indicadores de cada agencia, las cuales se han creado como documentos de trabajo para el proceso de implantación de los indicadores.¹

Referencias

- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales, 69*. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bureau of Labor Statistics. (18 de diciembre de 2013). *Occupational Employment Statistics; May 2012 State Occupational Employment and Wage Estimates, Puerto Rico*. Recuperado el julio de 2015, de Bureau of Labor Statistics: http://www.bls.gov/oes/2012/may/oes_pr.htm#25-0000
- Calvo, C. (8 de diciembre de 2013). *La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria*. Recuperado el julio de 2015, de ABS.es: Sociedad: <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (mayo de 2015). *Salud*. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- CEPAL. (2015). *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37843/S1500197_es.pdf?sequence=1

¹ La información contenida en las plantillas que se entregan junto a este informe no debe tomarse como final ya que durante el proceso de implantación del sistema las mismas podrán ser ajustadas de acuerdo a las recomendaciones de las agencias y del equipo técnico. Las plantillas de métricas serán preparadas una vez se concentre el listado final de indicadores para cada agencia.

- Comisión de Consenso Educativo. (2009). *Educación de Calidad Mundial: Un proyecto de país*. Fundación Comunitaria de Puerto Rico.
- Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2005). *Hacia el Desarrollo Integral del Sistema de Salud de Puerto Rico*. Retrieved mayo 28, 2015, from https://apoyoalcuidador.files.wordpress.com/2007/10/informe_final_sist_salud_pr_gobernador.pdf
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (25 de julio de 1952).
- Constitution of WHO*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/about/mission/en/>
- Departamento de Educación de Puerto Rico. (2015). *Filosofía Educativa*. Retrieved from Departamento de Educación de Puerto Rico: <http://de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa>
- Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos. (2013). *Agenda Académica: Una agenda de país para transformar la educación 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Educación .
- Departamento de Salud. (2012). *Puerto Rico Healthy People 2020: Strategic Plan*. San Juan, Puerto Rico: Secretaria Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Departamento de Salud. (2014). *Informe de la Salud en Puerto Rico*. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Disdier, O. M., & Marazzi Santiago, M. (2013). *Perfil del Sistema Educativo de Puerto Rico: Año Escolar 2010-2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=JmyeNRFU1ZI%3d&tabid=186>
- Disdier, O., Pesante, F., & Marazzi, M. (2012). *Encuesta de Alfabetización en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.
- Dye, C., Boerma, T., Evans, D., Harries, A., Lienhardt, C., McManus, J., . . . Zacharia, R. (2013). *The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage*. World Health Organization. Recuperado el mayo de 2015, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf
- El Nuevo Día. (2012, diciembre 17). Sin control la deserción escolar en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.
- El Nuevo Día. (11 de julio de 2015). Tribuna invitada: pobreza y aprovechamiento escolar. *El Nuevo Día*.
- Evans, D., & Hsu, J. (2013). Editorial: Universal health coverage and universal access. *Who Bulletin*, 91(8). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.who.int/bulletin/volumes/91/8/13-125450.pdf>
- Grifel, S. S. (verano de 1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.

- Health and Development*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/hdp/en/>
- Hernández Cantero, M. C., & Maquillón Sánchez, J. (s.f.). Evaluación de las Características de las Características de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Primaria. Propuesta de Nuevas Herramientas para la Intervención. Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Recuperado el julio de 2015, de http://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=c23ee44d-66e2-4d30-9755-44b6300631fd&groupId=299436
- IBM Institute for Business Value. (2011). *The Power of analytics for public sector: Building analytics to accelerate outcomes*. Somers, NY: IBM Global Services.
- Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. (noviembre de 2003). Los indicadores de evaluación al desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto*(13). Recuperado el febrero de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin13.pdf>
- Ladd, H., & Rivera-Batiz, F. L. (2006). Education and Economic Development. In S. M. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *The Economy of Puerto Rico; Restoring Growth* (pp. 189-254). Washington, DC: Center for the New Economy; Brookings Institution.
- Maldonado, N. (s.f.). Historia de los servicios de salud pública. *Galenus*(02). Recuperado el 28 de mayo de 2015, de <http://www.galenusrevista.com/Historia-de-los-servicios-de-salud.html>
- Marchildon, G. (2013). Canada: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(1), págs. 1-17.
- McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.mecd.gov.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>
- Ministry of Education Singapore. (21 de octubre de 2013). *Parliamentary Replies*. Recuperado el julio de 2015, de Ministry of Education Singapore: <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2013/10/government-expenditure-on-education.php>
- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado el junio de 2014, de <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD. (2005). *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*. París. Recuperado el mayo de 2015, de http://www.borderhealth.org/files/res_839.pdf
- OECD. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Resumen: Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado el julio de 2015, de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf

- Ramírez, R. (2012, enero-mayo). El Sistema de Salud de Puerto Rico. (I. Collazo De Jesús, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Renewign America. (2013). *Remedial Education: Federal Education Policy*. Progress Report and Scorecard, Council on Foreign Relations. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.cfr.org/united-states/remedial-education-federal-education-policy/p30141>
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L., Barnes, A., Saltman, R., & Van Ginneken, E. (2013). United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(3), pp. 1-431.
- Rigau-Pérez, J. (diciembre de 2000). La Salud en Puerto Rico en el siglo XX.
- Rodríguez Meléndez, R. (2006, junio). La educación en Puerto Rico (1900-2005). Retrieved from <http://www.puertadetierra.info/educacion2.asp>
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0 [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- Salud*. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU): <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- Sánchez, J. (2012, enero-mayo). Sistemas Integrados de Salud - Una Alternativa. (I. De Jesús Collazo, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Shack Yalta, N. (agosto de 2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos en Perú. *Serie Seminarios y Conferencias : Gestión pública por resultados y programación plurianual*, págs. 39-59.
- The World Bank Group. (2015). *Data: School enrollment, primary (%net)*. Recuperado el julio de 2015, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR/countries>
- UNESCO. (2009). *UNESCO*. París: Oficina de Información Pública UNESCO. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2000-2015: Achievements and Challenges*. UNESCO Publishing. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>
- Woodbridge, J. (12 de enero de 2012). El secreto de Singapur. *La Nación*. Recuperado el julio de 2015, de http://www.nacion.com/archivo/secreto-Singapur_0_1243875743.html

MODELO PARA EL DISEÑO DE INDICADORES POR AGENCIA

APUNTES SOBRE EL SISTEMA DE MEDICIÓN DEL DESEMPEÑO: ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE MEDIR?

Es importante reconocer que la producción de indicadores no implica en sí misma la realización de la evaluación. Los indicadores son instrumentos de seguimiento, necesarios, pero no suficientes para el proceso de evaluación. Entre los usos que pueden tener los indicadores están las evaluaciones de programas u organizaciones, la medición de presupuestos por resultados o las evaluaciones comprensivas del gasto.

Para que los indicadores sean instrumentos útiles es necesario que respondan a los objetivos estratégicos de la agencia o del programa a evaluar. Más aún, para que la evaluación basada en estos indicadores pueda atarse al proceso de planificación es importante que se establezcan responsabilidades por su cumplimiento, aun cuando el proceso de medición y evaluación del desempeño nunca debe tener un propósito punitivo. La necesidad de establecer responsabilidad por el cumplimiento de las metas relacionadas a cada indicador responde al requisito de poder identificar áreas de fortalezas y debilidades a la hora de tomar decisiones.

De manera ideal, la definición de indicadores debe ser precedida por un proceso de planificación que defina los objetivos estratégicos de la agencia (Shack Yalta, 2003) (National Performance Review, 1997). Incluso, Bonnefoy y Armijo (2005) indican que la construcción de indicadores conlleva un proceso secuencial de identificación de objetivos, productos, medidas de desempeño y responsabilidades organizacionales. Aún así, Grifel (1993) indica que la mayoría de las jurisdicciones no realizan evaluación del gasto por actividad sino identifican algunos programas para los cuales desarrollan medidas de desempeño de acuerdo a sus objetivos y dan seguimiento a los mismos.

Bonnefoy y Armijo (2005) enfatizan que el proceso de evaluación de desempeño de entidades públicas debe combinar el apoyo a la toma de decisiones estratégicas con el apoyo a la rendición de cuentas a los usuarios. Para que el mismo sea uno viable, es necesario que las agencias superen varios desafíos. Entre las dificultades más importantes que identifican en los procesos de evaluación del desempeño se encuentran:

- Ambigüedad en los objetivos de los organismos públicos
- Falta de precisión de los productos más importantes
- Falta de claridad en la identificación de responsabilidad por los resultados
- Falta de consecuencias del proceso de evaluación.

Por su parte, Grifel (1993) distingue cinco características que pueden abonar al éxito de los programas de medición del desempeño. Estos son:

- el respaldo de la alta gerencia
- el que los indicadores de desempeño respondan a los planes y objetivos estratégicos de la agencia.
- el reportar un número limitado de indicadores
- el reconocimiento o premio por la obtención de resultados
- el seguimiento a los objetivos trazados por personal capacitado para este propósito.

El informe inicial del *National Performance Review*² de EEUU apunta a la importancia de que los sistemas de medición del desempeño deben ser positivos y no punitivos, y de que existan canales de comunicación efectivos dentro de la organización, y con otros actores del proceso. Se enfatiza que el proceso de medición del desempeño debe ser uno iterativo, en constante revisión. Bajo este precepto, recomienda que la organización se comprometa con la medición del desempeño y comience el proceso con la convicción de que será uno de continuo desarrollo (National Performance Review, 1997).

NOMENCLATURA A UTILIZARSE

En el sistema propuesto hacemos la distinción entre las métricas y los indicadores. Las métricas corresponden a la información básica que se recoge en las agencias. Estas se categorizan como de: insumo (recursos), producto, procesos, resultados e impacto.³

Definimos como indicadores para la evaluación de desempeño a aquellos que combinan una o más métricas para evaluar la: eficacia, eficiencia, economía (costos) y calidad en el servicio gubernamental. Los indicadores de **eficacia** miden en qué grado se cumplen los objetivos de la agencia. Estos a su vez se subdividen en indicadores de: (1) **cobertura**, los cuales miden el grado en que la institución es capaz de satisfacer la demanda total por servicios, (2) **focalización**, mide la precisión con la que los servicios son dirigidos a la población objetivo, y (3) **resultados**, estos incluyen resultados intermedios de la gestión administrativa y resultados finales o impactos relacionados al efecto de la agencia sobre la realidad de su población objetivo.

La segunda categoría corresponde a los indicadores de **eficiencia** que miden la relación entre los productos obtenidos y los insumos utilizados. Los indicadores denominados de **economía** son realmente indicadores de costo-eficiencia guiados a medir la capacidad de autofinanciamiento, cuando aplique, la

² El *National Performance Review* luego tomó el nombre de *National Partnership for Reinventing Government*.

³ Las métricas corresponden a lo que Shack (2003) establece como los indicadores para la medición del desempeño o Bonnefoy y Aramijo a los indicadores referentes a la actuación en la generación del producto. Shack Yalta (2003) plantea que la misión de la organización va a estar ligada a las métricas de impacto, mientras las métricas de costo, eficiencia y resultados responden a sus objetivos estratégicos, los que a su vez deben estar ligados a unidades operacionales y programas presupuestarios.

capacidad de la ejecución de su presupuesto según acordado y la capacidad para recuperar pasivos. En este informe nos referiremos a ellos como indicadores de costos. El **Apéndice A** presenta un diagrama de la tipología de indicadores.

Los indicadores deben construirse de manera que satisfagan diez características importantes (Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL, 2003). Las mismas se discuten a continuación:

- Pertinencia - deben medir los procesos y productos esenciales para los objetivos de la institución. A este respecto debe considerarse que la cantidad de indicadores debe moderarse para no causar sobre saturación de información al interior y al exterior de la institución.
- Independencia - Los indicadores deben responder a factores que estén bajo control de la agencia. Esto no siempre es posible en el caso de los indicadores de impacto dirigidos a medir los objetivos finales de la institución, ya que el comportamiento de estos puede depender de factores externos, lo cual debe considerarse al momento de analizarlos.
- Costos - el costo de obtener la información debe guardar relación con los recursos que se invierten en la actividad.
- Confiabilidad - la confiabilidad del índice debe ser independiente de quien realiza la gestión. Esto implica que tanto el cálculo del índice como la forma en que se recogen los datos estén claramente estipuladas y que la base de datos utilizada pueda ser auditada tanto por evaluadores internos como externos.
- Simpleza y Cobertura – se refiere a que se cubran los aspectos más relevantes al desempeño sin que el número de indicadores sobrepase la capacidad de análisis de los usuarios. El cálculo de los indicadores debe realizarse de manera que su interpretación sea clara y fácil de comprender.
- Oportunidad - debe analizarse cuándo es el momento oportuno para recoger los datos necesarios para calcular cada indicador, dependiendo del tipo de indicador y del objetivo que se persigue.
- No- redundancia- no debe ser repetitivo.
- Focalizado - deben focalizarse en áreas del desempeño que puedan corregirse y de cuya corrección pueda responsabilizarse a los directivos y al personal de la institución.
- Participación - debe involucrarse a todo el personal en la elaboración y difusión de los indicadores. Es importante que el personal de la institución sea educado con relación al proceso de medición del desempeño y sus beneficios, y que estos se sientan partícipes del mismo.

MODELO

La Oficina de Gerencia y Presupuesto de Puerto Rico, nos ha dado la encomienda de desarrollar indicadores para las agencias públicas más importantes, es decir, aquellas que brindan servicios de esenciales y socialmente importantes y que por ello reciben una porción sustancial del presupuesto. Las agencias son: el Departamento de Educación, el Departamento de Salud, la Administración de Familias y Niños, el Departamento de Justicia y la Policía de Puerto Rico.

Este es un proyecto ambicioso, toda vez que implica el desarrollo simultáneo de indicadores de desempeño para cinco organizaciones distintas, con propósitos múltiples. Como se indicó anteriormente,

además de su uso para apoyar la toma de decisiones estratégicas, también se utilizarán para propiciar la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Queda claro de la exposición anterior que a la hora de desarrollar un modelo para la medición del desempeño de agencias públicas en Puerto Rico debemos pensar en cuál es la misión de cada una de éstas y cuáles son sus objetivos estratégicos. Sin embargo, para ello enfrentamos dos limitaciones principales:

- En primer lugar, en la mayoría de las agencias el proceso de desarrollo de un modelo de medición no ha sido precedido por un ejercicio de planificación estratégica y en algunas de ellas incluso ambos esfuerzos se llevan a cabo concurrentemente.⁴
- Dada la situación fiscal actual, urge comenzar un proceso de medición del desempeño que permita al gobierno tomar decisiones fundamentadas en datos. Esta urgencia también requiere que seamos eficientes en incorporar las recomendaciones de diversos actores en el proceso.

Ante este panorama adoptamos como visión que el proceso de diseñar el sistema de indicadores de desempeño es uno dinámico y de continua revisión. El modelo de indicadores de cada agencia debe considerar:

- la misión de la agencia de acuerdo a sus documentos oficiales
- sus respectivos documentos de presupuesto donde se desglosan los programas presupuestarios y los recursos que reciben cada uno de estos.
- los indicadores utilizados a nivel internacional en el área de gestión de la agencia que permitan comparar el desempeño de las agencias en Puerto Rico con los mejores estándares a nivel global.
- los documentos de planificación estratégica disponibles en las agencias que detallen las metas que actualmente están trazadas
- documentos históricos y actuales que discutan la evolución, fortalezas y limitaciones de la agencia, sus programas y su política pública. Estos nos permiten entender la evolución institucional de la agencia, a la vez que nos proveen una manera de eficiente de incorporar información de diversas fuentes en la elaboración del marco conceptual para el análisis de cada agencia.
- retroalimentación recibida del personal de las agencias.

El marco conceptual de cada agencia debe incorporar:

- La evaluación de la función pública actual en relación a los estándares internacionales, la misión de la agencia y la política pública prevaleciente en el área.
 - ¿Cuáles son las pautas y recomendaciones de organismos internacionales ligados al desarrollo de política pública en el área de intervención de la agencia?
 - ¿Cómo ha evolucionado la política pública en el área correspondiente y cuál ha sido el papel de la agencia en la formulación e implementación de dicha política?
 - ¿Cómo compara Puerto Rico con la comunidad internacional?
- El análisis y correspondencia de la estructura organizacional y programática de la agencia
 - ¿Cuáles son los productos o servicios más importantes de la agencia?

⁴ Por ejemplo el Departamento de Salud se encuentra trabajando actualmente en el Plan Decenal.

- ¿Cómo responden los productos o servicios a la misión de la agencia?

A base de este marco conceptual se definirán las métricas e indicadores a utilizarse. El marco conceptual sirve de guía para definir las prioridades que ayuden a limitar la cantidad de indicadores a utilizar. También incorpora la necesidad de establecer un plan de implantación para la medición de los mismos. A estos efectos, hemos adoptado tres niveles de prioridad en la selección de los indicadores que formarán parte del sistema de evaluación de cada agencia. Estos son:

Nivel de prioridad 1 - Incluye aquellos indicadores directamente relacionados a la misión de la agencia y acordes a las pautas y recomendaciones internacionales.

Nivel de prioridad 2 - incluye indicadores relacionados a las áreas que se han identificado como críticas para el contexto social y económico de Puerto Rico. También incluyen los indicadores relacionados a economía (costos) los cuales son prioritarios en los procesos presupuestarios de la agencia. Estos cobran mayor relevancia en medio de la crisis fiscal actual. Aquí se incluyen los indicadores relacionados a las áreas fiscal y administrativa, así como indicadores de calidad de servicio y los relacionados a proyectos especiales.

Recomendaciones para la Agencia - Hay una serie de indicadores que son importantes para la evaluación de los programas de las agencias, que permitirán a los jefes de agencia y directivos conocer con mayor precisión el funcionamiento de sus programas. Sin embargo, por tratarse de indicadores de uso interno, los mismos no formarán parte de la lista de indicadores que deberán reportar a la OGP. No obstante, nos parece que la información que recogen es vital para la administración de los programas de las agencias.

Entre estos se incluyen indicadores relacionados con programas específicos dentro de la agencia (de acuerdo al presupuesto de la agencia, según se detalla en el Documento de Presupuesto preparado por la OGP). Para propósitos de limitar el número de indicadores, solo se identifican indicadores para los programas que reciban 5% o más del presupuesto de la agencia, según se desglosa en los documentos de presupuesto por agencia publicados por la OGP. Es importante considerar las métricas e indicadores que los programas puedan estar produciendo actualmente. En particular, entre los programas a evaluarse hay algunos que reciben una cantidad sustancial de fondos federales, y por ende, son regulados por el gobierno federal. A estos programas el gobierno federal les requiere producir una serie de datos que pueden ser útiles para desarrollar indicadores relevantes a su desempeño. Especialmente, pueden utilizarse para comparar los patrones observados en Puerto Rico con los observados en Estados Unidos. En la medida que los indicadores existentes puedan utilizarse para medir el desempeño, el costo de implantación del sistema de medición es menor.

IMPLANTACIÓN DEL MODELO

Una vez se definan los indicadores a utilizarse de acuerdo a las prioridades establecidas en cada agencia, hay dos elementos adicionales muy importantes a considerar.

En primer lugar, debe haber un valor base que sirva de referencia (este puede corresponder al último valor disponible al momento de comenzar a evaluar o en algunos casos puede ser el valor del primer año) y un valor objetivo al cual se quiera aspirar. La determinación de estos valores puede nutrirse de las experiencias internacionales así como de los valores históricos en Puerto Rico y debe tomar en consideración las recomendaciones del personal directivo de la agencia.

En segundo lugar, la literatura examinada recalca la necesidad de establecer responsabilidad por la consecución de la metas. Esto implica que la utilidad de estos indicadores para el proceso de toma de decisiones y planificación va estar directamente relacionada con la capacidad de trazar la relación de cada uno de ellos con los programas y sub-programas de la agencia, así como las estructuras organizacionales que implementan los mismos. Este proceso requerirá la colaboración del personal de OGP así como del personal de las agencias concernientes.

En la primera etapa del proceso de implantación se trabajará con los indicadores que corresponden al nivel de prioridad 1 y que ya estén disponibles en la agencia. En la segunda etapa se incluirán los indicadores del nivel de prioridad 1 que no estén disponibles de inmediato y que por lo tanto requieran nuevos protocolos para generar los mismos, así como los indicadores correspondientes al nivel de prioridad 2.

Cada métrica o indicador tendrá un código de identificación. El código consiste de 8 caracteres que se definen a continuación:

El código para cada métrica (XXX-M-####) comenzará con las siglas que identifiquen la agencia, seguido de guión M para identificar que es una métrica y 4 números comenzando con el 0010 y aumentando de 10 en 10. De igual manera se asignará un código (XXX-I-####) para cada indicador. Para propósitos de dar uniformidad a la recopilación y registro de datos se han creado tres plantillas en Excel. Para cada métrica e indicador se deberá proveer la siguiente información:

1. Métrica:
 - a. Código
 - b. Nombre
 - c. Periodicidad
 - d. Nivel de agregación
 - e. Fuente de Información
 - f. Tipología (insumo, proceso, producto, resultado, impacto)
 - g. Programa(s) relacionados
 - h. Subprograma(s) relacionados
 - i. Unidad(es) operacional(es) que implanta(n) el o los programas
 - j. Persona responsable de recoger los datos

2. Indicador
 - a. Código
 - b. Nombre
 - c. descripción
 - d. Periodicidad
 - e. Nivel de agregación
 - f. Fuente de Información
 - g. Tipología (eficacia, eficiencia, economía(costos), calidad)
 - h. Programa(s) relacionados
 - i. Subprograma(s) relacionados
 - j. Unidad(es) operacional(es) que implantan el o los programas
 - k. Valor base
 - l. Valor objetivo

3. Ficha para cada indicador

Referencias

- Armijo, M. (junio de 2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. *Serie Manuales*, 69. Obtenido de http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/8/44008/SM_69_MA.pdf
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES, CEPAL.
- Bonnefoy, J., & Armijo, M. (2005). *Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES.
- Bureau of Labor Statistics. (18 de diciembre de 2013). *Occupational Employment Statistics; May 2012 State Occupational Employment and Wage Estimates, Puerto Rico*. Recuperado el julio de 2015, de Bureau of Labor Statistics: http://www.bls.gov/oes/2012/may/oes_pr.htm#25-0000
- Calvo, C. (8 de diciembre de 2013). *La clave del éxito educativo de Singapur en Pisa: Todo se juega en la escuela primaria*. Recuperado el julio de 2015, de ABS.es: Sociedad: <http://www.abc.es/sociedad/20131208/abci-exito-educativo-singapur-201312051957.html>
- Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU). (mayo de 2015). *Salud*. Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas: <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- CEPAL. (2015). *Educación, cambio estructural y crecimiento inclusivo en América Latina*. Naciones Unidas. Obtenido de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37843/S1500197_es.pdf?sequence=1
- Comisión de Consenso Educativo. (2009). *Educación de Calidad Mundial: Un proyecto de país*. Fundación Comunitaria de Puerto Rico.

- Comisión para Evaluar el Sistema de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (2005). *Hacia el Desarrollo Integral del Sistema de Salud de Puerto Rico*. Retrieved mayo 28, 2015, from https://apoyoalcuidador.files.wordpress.com/2007/10/informe_final_sist_salud_pr_gobernador.pdf
- Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. (25 de julio de 1952).
- Constitution of WHO*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/about/mission/en/>
- Departamento de Educación de Puerto Rico. (2015). *Filosofía Educativa*. Retrieved from Departamento de Educación de Puerto Rico: <http://de.gobierno.pr/conoce-al-de/41-institucion/1141-filosofia-educativa>
- Departamento de Educación, Sub-secretaría para Asuntos Académicos. (2013). *Agenda Académica: Una agenda de país para transformar la educación 2013-2016*. San Juan, Puerto Rico: Departamento de Educación .
- Departamento de Salud. (2012). *Puerto Rico Healthy People 2020: Strategic Plan*. San Juan, Puerto Rico: Secretaria Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Departamento de Salud. (2014). *Informe de la Salud en Puerto Rico*. Secretaría Auxiliar de Planificación y Desarrollo.
- Disdier, O. M., & Marazzi Santiago, M. (2013). *Perfil del Sistema Educativo de Puerto Rico: Año Escolar 2010-2011*. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, San Juan, Puerto Rico. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=JmyeNRFU1Zl%3d&tabid=186>
- Disdier, O., Pesante, F., & Marazzi, M. (2012). *Encuesta de Alfabetización en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.
- Dye, C., Boerma, T., Evans, D., Harries, A., Lienhardt, C., McManus, J., . . . Zacharia, R. (2013). *The World Health Report 2013: Research for Universal Health Coverage*. World Health Organization. Recuperado el mayo de 2015, de http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/85761/2/9789240690837_eng.pdf
- El Nuevo Día. (2012, diciembre 17). Sin control la deserción escolar en Puerto Rico. *El Nuevo Día*.
- El Nuevo Día. (11 de julio de 2015). Tribuna invitada: pobreza y aprovechamiento escolar. *El Nuevo Día*.
- Evans, D., & Hsu, J. (2013). Editorial: Universal health coverage and universal access. *Who Bulletin*, 91(8). Recuperado el mayo de 2015, de <http://www.who.int/bulletin/volumes/91/8/13-125450.pdf>
- Grifel, S. S. (verano de 1993). Performance Measurement and Budgetary Decision Making. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 403-407.
- Health and Development*. (2015). Recuperado el mayo de 2015, de World Health Organization: <http://www.who.int/hdp/en/>

- Hernández Cantero, M. C., & Maquillón Sánchez, J. (s.f.). Evaluación de las Características de las Características de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Primaria. Propuesta de Nuevas Herramientas para la Intervención. Facultad de Educación, Universidad de Murcia. Recuperado el julio de 2015, de http://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=c23ee44d-66e2-4d30-9755-44b6300631fd&groupId=299436
- IBM Institute for Business Value. (2011). *The Power of analytics for public sector: Building analytics to accelerate outcomes*. Somers, NY: IBM Global Services.
- Instituto Latinoamericano y de Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL. (noviembre de 2003). Los indicadores de evaluación al desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en América Latina. *Boletín del Instituto*(13). Recuperado el febrero de 2014, de <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/14034/boletin13.pdf>
- Ladd, H., & Rivera-Batiz, F. L. (2006). Education and Economic Development. In S. M. Collins, B. P. Bosworth, & M. A. Soto-Class (Eds.), *The Economy of Puerto Rico; Restoring Growth* (pp. 189-254). Washington, DC: Center for the New Economy; Brookings Institution.
- Maldonado, N. (s.f.). Historia de los servicios de salud pública. *Galenus*(02). Recuperado el 28 de mayo de 2015, de <http://www.galenusrevista.com/Historia-de-los-servicios-de-salud.html>
- Marchildon, G. (2013). Canada: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(1), págs. 1-17.
- McKinsey & Company. (2007). *Cómo hicieron los sistemas educativos con mejor desempeño del mundo para alcanzar sus objetivos*. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.mecd.gov.es/dctm/cee/encuentros/xxiencuentro/xxieccee05informemckinsey2007.pdf?documentId=0901e72b813f69f2>
- Ministry of Education Singapore. (21 de octubre de 2013). *Parliamentary Replies*. Recuperado el julio de 2015, de Ministry of Education Singapore: <http://www.moe.gov.sg/media/parliamentary-replies/2013/10/government-expenditure-on-education.php>
- National Performance Review. (1997). *Serving the American Public: Performance Measurement (Benchmarking Study Report)*. Recuperado el junio de 2014, de <http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/nprbook.html>
- OECD. (2005). *OECD Reviews of Health Systems: Mexico*. París. Recuperado el mayo de 2015, de http://www.borderhealth.org/files/res_839.pdf
- OECD. (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. OECD Publishing. doi:<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>
- Organización Mundial de la Salud. (2011). *Resumen: Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. Recuperado el julio de 2015, de http://www.who.int/disabilities/world_report/2011/summary_es.pdf
- Ramírez, R. (2012, enero-mayo). El Sistema de Salud de Puerto Rico. (I. Collazo De Jesús, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).

- Renewign America. (2013). *Remedial Education: Federal Education Policy*. Progress Report and Scorecard, Council on Foreign Relations. Recuperado el julio de 2015, de <http://www.cfr.org/united-states/remedial-education-federal-education-policy/p30141>
- Rice, T., Rosenau, P., Unruh, L., Barnes, A., Saltman, R., & Van Ginneken, E. (2013). United States of America: Health System Review. *Health Systems in Transition*, 15(3), pp. 1-431.
- Rigau-Pérez, J. (diciembre de 2000). La Salud en Puerto Rico en el siglo XX.
- Rodríguez Meléndez, R. (2006, junio). La educación en Puerto Rico (1900-2005). Retrieved from <http://www.puertadetierra.info/educacion2.asp>
- Ruggles, S., Alexander, J. T., Genadek, K., Goeken, R., Schroeder, M. B., & Sobek, M. (2010). Integrated Public Use Microdata Series: Version 5.0 [Machine-readable database]. Minneapolis: University of Minnesota.
- Salud*. (s.f.). Recuperado el mayo de 2015, de Centro de Información de las Naciones Unidas (CINU): <http://www.cinu.mx/temas/salud/>
- Sánchez, J. (2012, enero-mayo). Sistemas Integrados de Salud - Una Alternativa. (I. De Jesús Collazo, & J. Laborde, Eds.) *Boletín de Economía*, XI(2).
- Shack Yalta, N. (agosto de 2003). Avances en la implementación de indicadores de desempeño en los organismos públicos en Perú. *Serie Seminarios y Conferencias : Gestión pública por resultados y programación plurianual*, págs. 39-59.
- The World Bank Group. (2015). *Data: School enrollment, primary (%net)*. Recuperado el julio de 2015, de The World Bank: <http://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.NENR/countries>
- UNESCO. (2009). *UNESCO*. París: Oficina de Información Pública UNESCO. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001473/147330s.pdf>
- UNESCO. (2015). *Education for All Global Monitoring Report 2000-2015: Achievements and Challenges*. UNESCO Publishing. Recuperado el julio de 2015, de <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002322/232205e.pdf>
- Woodbridge, J. (12 de enero de 2012). El secreto de Singapur. *La Nación*. Recuperado el julio de 2015, de http://www.nacion.com/archivo/secreto-Singapur_0_1243875743.html

Tipología de indicadores de desempeño

