

**Levantamiento de la línea de base de productividad de entidades  
intervenidas por el programa de renovación de la administración  
pública**

**Informe Final  
presentado por Fedesarrollo**

**Introducción**

**Equipo de investigación:**

Directora del proyecto: Marcela Meléndez<sup>1</sup>

Investigadores: Camila Aguilar, Nicolás González y Nicolás León.

Asesores: Jorge Baldrich<sup>2</sup> y Carlos Caballero Argáez<sup>3</sup>

Noviembre de 2006

---

<sup>1</sup> Subdirectora de Fedesarrollo.

<sup>2</sup> Consultor independiente y profesor de la Universidad de San Andrés, Buenos Aires, Argentina.

<sup>3</sup> Investigador Asociado de Fedesarrollo.

## Índice

|               |  |
|---------------|--|
| Capítulo I    | Introducción   |
| Capítulo II   | Ministerio de Educación Nacional (MEN)   |
| Capítulo III  | Instituto Colombiano de Crédito y Estudios en el Exterior (ICETEX)             |
| Capítulo IV   | Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior (ICFES)           |
| Capítulo V    | Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA)  |
| Capítulo VI   | Instituto de Seguros Sociales (ISS)  |
| Capítulo VII  | Empresa Social del Estado Luis Carlos Galán Sarmiento (ESE LCGS)               |
| Capítulo VIII | Hospital Militar Central (HMC)   |
| Capítulo IX   | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)                             |
| Capítulo X    | Instituto Nacional de Vías (INVIAS) e Instituto Nacional de Concesiones (INCO) |
| Capítulo XI   | Superintendencia de instituciones Financieras (Superfinanciera)                |

## **Antecedentes**

El Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) surge como un instrumento para “adecuar la administración pública a las necesidades y a las condiciones del país y contribuir a fortalecer su capacidad para brindar seguridad democrática, sanear las finanzas públicas, promover la equidad, garantizar la estabilidad y el crecimiento sostenible de la economía” (documento CONPES 3848 de 2003). Se trata de un programa mediante el cual el gobierno busca racionalizar las funciones de algunas entidades, replantear el tamaño de sus estructuras administrativas y fortalecerlas para garantizar que puedan cumplir adecuadamente con sus funciones. La información desactualizada, incompleta o en ciertos casos inexistente constituye un obstáculo para la toma de decisiones dentro de este proceso.

Las medidas que se lleven a cabo bajo el PRAP deben producir resultados tanto de carácter fiscal como en términos de eficiencia. La cuantificación de los resultados fiscales se da a través de información presupuestal y es sencilla si se circunscribe a cuantificar el ahorro o gasto fiscal que representa la modificación de planta de una entidad gubernamental. Evaluar el impacto del PRAP sobre la eficiencia de las entidades en el cumplimiento de sus funciones es más complejo, y hasta la fecha no se disponía de un sistema adecuado de medición ni de una metodología de evaluación específicamente diseñada con este propósito. En este contexto el Departamento Nacional de Planeación (DNP), a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), encargó a Fedesarrollo del diseño de esta metodología. Este trabajo se inserta, asimismo, en la secuencia de actividades del PRAP que si bien en su primer año y medio de gobierno ejecutó cambios de relevancia para la coyuntura fiscal, tiene una vocación de permanencia en lo que se refiere al mejoramiento continuo en materia institucional.

El objetivo de este trabajo, entonces, es el diseño de una serie de indicadores que permita evaluar el impacto de las intervenciones bajo el PRAP sobre la productividad de las entidades intervenidas y, en general, monitorear y evaluar en el tiempo el nivel de eficiencia con el que cumplen sus funciones. Estos indicadores se han diseñado teniendo en consideración las funciones específicas que tiene asignadas cada entidad. Las metodologías desarrolladas deben ser replicables a entidades que cumplan funciones similares, y servir como base para el análisis comparativo de entidades que por la naturaleza de los servicios que prestan son comparables. En cada caso se ha

diseñado tanto la metodología de evaluación, como el sistema de medición e información que se requiere para implementar dicha metodología.

El análisis de los cambios en esos indicadores será el insumo fundamental para los posteriores ajustes y decisiones por parte de del DNP en lo relacionado con los temas organizacionales y de los gerentes públicos en lo relacionado con los resultados de su gestión. Teniendo en cuenta que esta línea de base arrojará información en términos de la relación entre productos a usuarios finales (bienes o servicios de las entidades) e insumos (presupuesto y recursos humanos principalmente), su uso deberá trascender a campos de la formulación presupuestal y la estimación de cuentas nacionales.

### **Marco conceptual**

La definición y seguimiento de la productividad de las entidades públicas constituye un objetivo prioritario para numerosos países que están invirtiendo recursos con tal finalidad. Si bien cada país posee lineamientos específicos en esta tarea (básicamente determinados por las modalidades de sus procesos presupuestarios y las prioridades políticas asignadas a componentes individuales de gastos públicos donde se destacan los gastos en bienes de capital) están presentes las siguientes características comunes:

- Las evaluaciones de productividad constituyen un ejercicio permanente (usualmente con periodicidad anual) y no una evaluación puntual.
- Las evaluaciones de productividad se focalizan inicialmente en entidades o programas críticos para la política pública y, sobre esa base, se expanden para cubrir un espectro mayor de la realidad presupuestaria. En este sentido es importante destacar que más que un esfuerzo discreto la experiencia internacional muestra que esta expansión constituye un proceso evolutivo donde la retroalimentación juega un rol importante.
- En este sentido, y desde un punto de vista operativo los estudios de productividad tienden a iniciarse como labor de los Departamentos de Planeación / Ministerios de Planeación que en varios países administran el presupuesto de inversiones. En una segunda etapa la labor es concentrada o expandida a los departamentos de presupuesto nacional.

- El "Performance Budgeting" constituye actualmente el vehículo mayoritariamente elegido por los gobiernos para implementar los estudios de productividad. Bajo el impulso inicial realizado en las dos últimas décadas por los países de la OECD son numerosos los países de ingresos medios que están realizando avances en esta reforma presupuestaria. Bajo el nombre de Performance Budgeting, sin embargo, la evidencia internacional muestra experiencias muy diversas donde, si bien el común denominador es la búsqueda de indicadores y pautas que detecten la productividad de los diferentes niveles de gasto a nivel programático, funcional y jurisdiccional, la experiencia de cada país se determina teniendo en consideración las restricciones de información, de sistemas de manejo presupuestal y de definición de metas a lograr.
- El objetivo orientador de los estudios de productividad es servir de guía para la utilización eficiente de los recursos públicos y evaluar el cumplimiento de los objetivos de provisión de bienes públicos.

Estos lineamientos de la experiencia internacional resultan consistentes con los antecedentes de este trabajo, que constituye un primer paso tanto en la evaluación de los cambios de productividad a futuro de un grupo seleccionado de entidades, como en la medición de la productividad de la Administración Pública Nacional en su totalidad.

### **Aproximación metodológica**

Como punto de partida debe entenderse que se están diseñando indicadores con el fin de monitorear y evaluar la eficiencia/productividad de procesos económicos que tienen por objeto la producción de un bien o servicio.

En general, todo proceso económico puede considerarse en 4 etapas: (1) factores de producción o insumos [trabajo, capital e insumos intermedios]; (2) actividades [pasos intermedios o componentes para conformar el producto final]; (3) productos [los productos y/o servicios que reciben los consumidores] y (4) resultados [el efecto que tiene sobre los consumidores el consumo de esos productos]. En una economía de mercado, aunque en ocasiones la distinción entre actividades y productos no es clara, lo que quiere medirse son los productos. Sin embargo cuando el proveedor del producto es una entidad gubernamental, usualmente no hay precios de mercado

disponibles, que permitan su valoración. Debe entonces recurrirse a alternativas para aproximarse de manera directa o indirecta a esa medición.

Tradicionalmente los costos de los factores de producción se han utilizado como *proxy* de los productos del gobierno. Esta aproximación ignora, sin embargo, el valor agregado en el proceso productivo y en esa medida no captura los cambios en productividad como lo haría una medida basada directamente en el producto. En lo posible, se evita este tipo de aproximación en el diseño de indicadores, recurriéndose a él sólo en los casos en que no existe una mejor alternativa.

El conteo de actividades ha surgido, más recientemente, como *proxy* del producto en la literatura. El procedimiento general de esta técnica de medición incluye: (1) identificar un área de servicios en la que las actividades sean medibles; (2) listar las actividades del área; (3) encontrar una medida de volumen para cada actividad [número de ocurrencias, etc.]; (4) construir una razón de volúmenes, entre el período que quiere evaluarse y un período base; y (5) agregar las razones construidas usando las participaciones de los costos de cada actividad como pesos para producir un índice del área (*cost-weighted activity indices*). Aplicaciones de este tipo de mediciones de eficiencia se encuentran en Eurostat y el U.S. Bureau of Labor Statistics para los sectores de educación, salud, justicia, administración pública, y servicios sociales. Esta es la aproximación metodológica que guíe el diseño de indicadores para las entidades gubernamentales en este trabajo, siempre que ello es posible.

La medición a través de actividades, no obstante, no está exenta de complicaciones. En cada caso, estas se abordan durante el proceso de diseño:

- La elección de *proxy* del producto tiene consecuencias sobre las medidas de volumen (ej. En el sector de la educación, considerar las implicaciones de utilizar como *proxies* alternativas el número de estudiantes, el número de horas-estudiante, o el número de días-estudiante). Aproximaciones distintas a la medición del producto pueden dar lugar a resultados contradictorios.
- La implementación de este tipo de medición es intensiva en recolección de datos y depende de la disponibilidad de los mismos. En cada caso se requieren dos tipos básicos de información: el conteo de las actividades más importantes y la información de costos que se relaciona con esas actividades. Un problema

que enfrenta la medición es el rezago en la disponibilidad de información de las entidades del gobierno.

- La asignación de pesos a las medidas de volumen puede ser inadecuada, en la medida en que actividades de mayor valor relativo pueden representar un menor porcentaje de los costos.
- Para obtener valores en pesos constantes, las medidas de volumen deben multiplicarse por valores del período base. Como no existen valoraciones del mercado, es controversial qué valores usar.
- En la mayoría de los casos debe considerarse ajustar los indicadores por calidad. En el corto plazo, la única manera obvia de medir el cambio en calidad de un producto del gobierno es identificar las diferentes calidades y contar el número de unidades de cada calidad, asignando pesos diferentes a cada una. Si la calidad de los productos individuales mejora en general, el efecto será un mayor producto agregado (un nivel de calidad puede ser inaceptable – en ese caso el peso a asignarle es igual a cero). Este será el tipo de ajuste que se considerará en todos los casos, como punto de partida.
- Se requiere considerar cómo asignar correctamente el overhead de la administración.
- La medición directa de actividades no responde en el corto plazo a cambios en los factores productivos. Esto puede dar lugar a grandes efectos sobre las medidas de productividad y sobre los deflatores. Se requiere saber cómo interpretar estos movimientos.

En los casos en los que la identificación de la unidad de volumen a utilizar no sea evidente, las siguientes consideraciones guían esta elección:

- (1) El consumo y la producción tienen lugar simultáneamente: el producto es lo que se consume.
- (2) Los servicios del gobierno cambian la condición de quien los recibe. El número de individuos cuya condición cambia es una aproximación a la cantidad del producto.
- (3) No toda actividad de un ente gubernamental es un producto. El overhead (gastos de administración, entrenamiento, arrendamientos) puede ayudar a crear más productos. Pero lo que importa es el número de productos y no la actividad que les da lugar (puede haber una gran diferencia entre ellos).

Producir medidas físicas de productividad multi-factorial es posible mediante la combinación de medidas de actividad (producto) en volumen, con medidas de insumos en volumen (horas hombre / número de hombres que se requieren para obtener un volumen x de una actividad). Esta aproximación también se explora durante el proceso de diseño de indicadores. El cambio en la productividad no da respuesta a la pregunta de si una entidad del gobierno es ineficiente en el cumplimiento de su función, ya que una entidad puede ser ineficiente y aún así mostrar cambios en productividad en el tiempo. Pero la medición física de la productividad permite monitorear la eficiencia relativa de las entidades que cumplen funciones similares, comparables entre sí.

En la literatura hay también esfuerzos por medir directamente los resultados de un proceso. Pero la medición de resultados requiere técnicas complejas y, en general, no se abordan en el proceso de diseño de indicadores del presente documento salvo en los casos en que no existen indicadores más fáciles de implementar para medir la productividad de la entidad adecuadamente.

## **Selección de entidades**

### *Criterios generales*

Del universo de 145 entidades intervenidas por el PRAP se seleccionó, en interacción con el Departamento Nacional de Planeación, un conjunto de 11 entidades.

Las entidades seleccionadas se eligieron de un subconjunto conformado de acuerdo con los siguientes criterios generales:

- Entidades que cumplen tareas centrales para el buen funcionar del sector al que pertenecen.
- Entidades que tienen un peso presupuestal significativo.
- Entidades con características similares a otras, que permiten el diseño de metodologías de evaluación replicables.
- Entidades que han sido sometidas bajo el PRAP a intervenciones distintas a "cambio de adscripción".
- Entidades que no están en proceso de liquidación. Esto no excluye el diseño de metodologías de evaluación para las entidades que en el proceso de reforma han absorbido funciones de entidades que están siendo liquidadas. Pero por el objeto mismo del presente trabajo, no se evaluó el proceso de liquidación de entidades



bajo el PRAP ni tiene sentido diseñar una metodología para dar seguimiento a la productividad de esas entidades.

Dos consideraciones adicionales guiaron la selección final: (1) se priorizaron entidades claves para el cumplimiento de las funciones sociales del estado y por considerar lógico que sean ellas las que cuenten primero con una metodología básica de monitoreo y evaluación y (2) se priorizaron las entidades de los sectores que han sido el punto de partida en cuanto al diseño de indicadores de eficiencia de entidades gubernamentales en otros países, de modo que existen referencias internacionales que tomar como modelo, cuando ello sea útil, o para efectos de comparación.

### *Entidades*

El presente documento contiene una línea de base de indicadores de productividad para las siguientes entidades:

- Sector Educación: Ministerio de Educación, Instituto Colombiano para el Fomento a la Educación Superior (ICFES), Instituto Colombiano de Crédito y Estudios en el Exterior (ICETEX).
- Sector Protección Social: Instituto de Seguro Social (ISS), ESE Luis Carlos Galán Sarmiento, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Hospital Militar de Colombia.
- Sector Transporte: Instituto Nacional de Vías (INVIAS), Instituto Nacional de Concesiones (INCO).
- Sector Financiero: Superintendencia Financiera.
- Sector Agrícola: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)

### **Nota de alerta**

La información disponible en la mayoría de las entidades de la muestra sólo permite la cuantificación de un subconjunto limitado de los indicadores que se proponen. Esto no debería oscurecer uno de los principales logros alcanzados que es el de proporcionar un listado por entidades de los requerimientos de datos e información para avanzar en la cuantificación de los indicadores de productividad. La categorización de “primer paso” del presente estudio representa, ciertamente, un avance significativo en el desarrollo de un seguimiento de la productividad del gasto público.

Del estudio realizado surgen, además, indicadores claves que son los que definen la productividad de las entidades y los que pueden ser utilizados por el Presupuesto Nacional como insumos a insertar en los futuros presupuestos como metas concretas a lograr por las diferentes áreas de las entidades de la ESE Luis Carlos Galán Sarmiento o de las regionales del SENA, por ejemplo. Este paso adicional constituiría la canalización de los criterios de eficiencia postulados por las políticas públicas a la realidad presupuestaria y su difusión al Congreso y a la sociedad.

Evidentemente el impacto de este esfuerzo en el mediano y largo plazo depende crucialmente de la capacidad del gobierno de convertir la medición en una práctica de carácter permanente, que permita consolidar un estudio permanente de la productividad.

A esta introducción siguen 10 capítulos, que son documentos independientes y auto-contenidos. Cada uno contiene el ejercicio realizado para una entidad. Sólo en un caso se abordaron 2 entidades a la vez, por las interrelaciones que existen entre ellas, que son el INVIAS y el INCO. En este caso el ejercicio realizado se presenta en el mismo documento.