



# **Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado (CH-L1060)**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

### ***Equipo de Proyecto Original:***

Juan Carlos Cortázar (ICS/CAR), Jefe de Equipo; Arnaldo Posadas (ICF/ICS); Carlos Cordovez (ICS/CBR); David Salazar (VPC/PDP); Francisco Lois (PDP/CCH); Roberto Monteverde (CSC/CCH); Kevin McTigue (LEG/SGO); Fernando Grafe (consultor); Eric Latorre (consultor); Melissa Gonzalez (ICF/ICS) y Valeria Wedolowski (ICF/ICS).

### ***Equipo PCR:***

Joel Korn (IFD/ICS), Jefe de Proyecto; Fernando Grafe (Consultor); Isabel Palomer (CSC/CCH); y Nathalie Hoffman (IFD/ICS).

## ÍNDICE

Enlaces Electrónicos.....	ii
Enlaces Electrónicos Opcionales.....	ii
Acrónimos y Abreviaciones.....	iii
Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$) .....	4
I. RESUMEN EJECUTIVO.....	5
II. INTRODUCCIÓN.....	8
III. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO.....	9
A. RELEVANCIA.....	9
B. EFECTIVIDAD.....	11
C. RESULTADOS LOGRADOS.....	18
D. INDICADORES DE IMPACTO.....	18
E. INDICADORES DE RESULTADOS.....	19
F. INDICADORES DE PRODUCTO.....	21
G. ANÁLISIS DE LA ATRIBUCIÓN DE RESULTADOS.....	24
IV. EFICIENCIA.....	29
V. SOSTENIBILIDAD.....	33
VI. CRITERIOS NO CENTRALES.....	34
A. ALINEACIÓN ESTRATÉGICA.....	34
B. MONITOREO Y EVALUACIÓN.....	34
VII. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	31
A. DIMENSIÓN TÉCNICO SECTORIAL.....	36
B. DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL Y GERENCIAL.....	38
C. DIMENSIÓN RELACIONADA CON LOS PROCESOS PÚBLICOS Y ACTORES .....	39
D. DIMENSIÓN FIDUCIARIA Y DE GESTIÓN DE RIESGOS .....	39
E. DIVULGACIÓN Y DISEMINACIÓN .....	39

### **Enlaces Electrónicos**

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión Final de Reporte de Progreso del Monitoreo \(PMR\)](#)

### **Enlaces Electrónicos Opcionales**

1. [Propuesta de Indicadores de la Matriz de Resultados](#)
2. [Evaluación Final del Programa](#)

## **Acrónimos y Abreviaciones**

AMB	Alcaldía Mayor de Bogotá
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDE	Concejo de Defensa del Estado
CCP	Comité de Coordinación del Programa
DEM	<i>Development Effectiveness Matrix</i> / Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
GOB	Gobierno de Chile
MR	Matriz de Resultados
PCR	<i>Project Completion Report</i> / Informe de Terminación de Proyecto
PMR	<i>Progress Monitoring Report</i> / Reporte de Monitoreo del Progreso
POA	Plan Anual de Operaciones
PMI	Programa de Modernización Institucional del CDE
PMG	Programa de Mejora de la Gestión
SIAF	Sistema de Información de Administración Financiera
SIGFE	Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado
UEP	Unidad Ejecutora del Programa

## INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$)

<p>NÚMERO DE PROYECTO (S): CH-L1060</p> <p>TÍTULO: PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO</p> <p>INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: FLEXIBLE</p> <p>PAÍS: CHILE</p> <p>PRESTATARIO: REPÚBLICA DE CHILE</p> <p>PRÉSTAMO (S): 2538/OC-CH</p> <p>SECTOR/SUBSECTOR: REFORMA/MODERNIZACIÓN DEL ESTADO-MODERNIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</p>
<p>FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 29 DE JUNIO 2011</p> <p>FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 10 DE MAYO DE 2012</p> <p>FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 17 AGOSTO DE 2012</p>
<p><u>MONTO PRÉSTAMO (S)</u></p> <p>MONTO ORIGINAL: US\$2.250.000</p> <p>MONTO ACTUAL: US\$1.854.834,96</p> <p>PARI PASU: 25,9% - 74,1%</p> <p>COSTO TOTAL DEL PROYECTO (RECURSOS BID + CONTRAPARTIDA LOCAL): US\$ 2.503.837,76<sup>1</sup></p>
<p><u>MESES DE EJECUCIÓN</u></p> <p>DESDE APROBACIÓN: 70.5 MESES</p> <p>DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 60 MESES</p>
<p><u>PERIODOS DE DESEMBOLSO</u></p> <p>FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 10 DE MAYO DE 2016</p> <p>FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 10 DE MAYO DE 2017</p> <p>EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 12</p> <p>EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): 0</p> <p><u>DESEMBOLSOS</u></p> <p>MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: US\$1.854.834,96</p>
<p><u>REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO:</u></p> <p>¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? [No]    ¿CUÁL? [NÚMERO DE PROYECTO]    N/A</p> <p>¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO?    [No]    ¿CUÁL? [NÚMERO DE PROYECTO]    N/A</p>
<p>METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: NO</p> <p>METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: NO</p> <p>CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO – CRITERIOS CENTRALES: LOGRO PARCIAL</p> <p>CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO – CRITERIOS NO CENTRALES: SATISFACTORIO</p>

<sup>1</sup> Existe una diferencia entre las cifras en los EFA y en el PMR/PCR de US\$3.194.26 por una contabilización errónea entre los años 2013 al 2015 identificada por los auditores externos. La cifra del costo total del programa con esta corrección sería US\$2.503.837,73. Como no hay una desagregación en los EFA de esta contabilización errónea, no es posible reflejar cifras corregidas en el PMR entre los productos del programa. Esta situación fue tratada con el especialista financiero del Banco y sugirió avanzar con este documento con la explicación arriba como el monto en cuestión no es material (0.13% del costo total del programa).

## **I. RESUMEN EJECUTIVO**

### **a) Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

En el momento del diseño de la operación, los objetivos y los resultados propuestos en la MR estaban alineados con la prioridad de mejora de la calidad de la gestión pública en Chile, incluida en la estrategia del país entonces vigente (GN-2431, ¶3.42) como en la que se elaboró posteriormente para el período 2011–2014. Asimismo, el planteamiento del programa está alineado con la estrategia del periodo 2014-2018, actualmente vigente, en la que se establece el fortalecimiento de los estándares y prácticas de transparencia y probidad como una de líneas generales de trabajo en gestión pública (¶3.12).

### **b) Lógica vertical**

El diagnóstico previo realizado al CDE permitió observar que los problemas identificados afectaban a la efectividad de la acción judicial. Asimismo, se pudo constatar que los factores explicativos de estos problemas guardaban una gran similitud con los problemas que tuvo que afrontar la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por lo tanto, existía una coherencia lógica de que, si en el programa de modernización institucional del CDE se mantenía conceptualmente el mismo diseño, los resultados deberían mostrar también una mejora de la efectividad y una reducción de los pagos que el Estado debería asumir en caso de sentencias desfavorables. Con estas evidencias, así como con algunos indicios generados por el propio CDE en el marco de iniciativas propias de mejora de la gestión, en el diseño del PMI se consideró conveniente adoptar muchas de las estrategias que se habían implementado en el caso de la Alcaldía Mayor de Bogotá para mejorar su efectividad, en especial la inclusión de un componente específico de reingeniería de los procesos jurídicos con el objetivo de modificar en profundidad los procesos de trabajo, la organización funcional y el rol de los abogados del CDE. Es decir, se espera observar que, tras la reingeniería de procesos, los resultados del CDE muestren una mejora de la efectividad en términos de causas ganadas en tribunales.

### **c) Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto**

El objetivo general del programa era lograr una defensa legal de los intereses del Estado chileno crecientemente efectiva. Los objetivos específicos alineados con los resultados esperados eran: (i) mejorar la efectividad en la gestión de causas fisco demandado; (ii) mejorar la efectividad en la gestión de causas fisco demandante; (iii) mejorar la calidad de la acción legal de los abogados del CDE; (iv) mejorar el desempeño de los procesos de gestión del conocimiento del CDE; y (v) mejorar el desempeño de los procesos de apoyo del CDE. Para ello el programa se estructuró en tres componentes:

- Componente 1 - Gestión estratégica y del conocimiento
- Componente 2 - Mejora de los procesos de trabajo sustantivos
- Componente 3 - Desarrollo de sistemas de apoyo

Los indicadores de resultados utilizados en el diseño del programa estaban enfocados a la medición de la efectividad: (i) causas con fallo desfavorable para el fisco, medido

como el porcentaje de fallos desfavorables sobre el total de causas fisco-demandado; (ii) causas patrimoniales falladas con resultado desfavorable sobre total de causas patrimoniales falladas; (iii) causas con fallo desfavorable para el fisco en materia penal; (iv) juicios iniciados en relación a requerimientos admisibles recibidos; y (v) acciones de repetición sobre el total de número de sentencias condenatorias (perseguidas).

Finalmente, se incluyeron dos indicadores de impacto: (i) montos recuperados (con relación a montos obtenidos en sentencia) en causas fisco-demandante; y (ii) montos evitados sobre total de montos demandados en causas fisco-demandado.

#### **d) Atribución de resultados**

A pesar de que todavía no ha finalizado la implementación de las reingenierías a todas las procuradurías fiscales del país, existen ya logros que podrían atribuirse al PMI, aunque con la necesaria cautela hasta que no finalice todo el proceso de implementación. En efecto, las reingenierías de los procesos jurídicos comenzaron a implementarse a finales de 2016 y prosiguieron durante el primer semestre de 2017. Hasta la fecha, las reingenierías de procesos se han implementado en cinco regiones de 17 posibles. Dentro de estas cinco regiones se incluyen las procuradurías fiscales de Santiago y Valparaíso, que son las que manejan más volumen, pero sobre todo los temas que deben atender son de mayor complejidad. Por lo tanto, los indicadores de resultados más vinculados con la complejidad de las causas, que tienen más presencia en las procuradurías fiscales de Santiago y Valparaíso, reflejan mejor los efectos de las reingenierías de procesos ya implementadas en el marco del PMI, mientras que los indicadores de cobertura tienen una menor contribución explicativa al verse afectados por la no extensión todavía de las reingenierías al conjunto de las procuradurías, lo que está previsto en los próximos meses.

A falta de una evaluación de impacto, los datos que proporcionan los indicadores de impacto y de resultado apuntan a que existe una mejora del desempeño respecto a la línea de base, pero no hay garantía de que esta mejora sea atribuible totalmente al PMI. Para tener una respuesta más sólida es necesario esperar más tiempo – la duración promedio de una causa es de 24 meses – para poder constatar si existe una ruptura de tendencia en los resultados tras la implementación del programa. En el caso ya mencionado del fortalecimiento de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el cambio de tendencia se produjo a los 18-24 meses de la finalización del Programa.

#### **e) Eficiencia**

El PMI tuvo una eficiencia mediocre, en dos de los tres indicadores considerados. En el caso del indicador “desviaciones en los plazos”, se comparó con diez programas similares financiados con recursos del Banco y las desviaciones en tiempo no fueron superiores al 25%, entre los tres más eficientes en el cumplimiento de los plazos. En cuanto a costos, tanto el indicador de eficiencia del Informe de Evaluación Final como los indicadores CPI y SPI incluidos en el PMR muestran resultados de baja eficiencia. La razón hay que buscarla en el alto costo del producto “sistema integrado de causas” que finalmente no fue implementado durante el programa.

#### **f) Sostenibilidad**

El sistema de indicadores que forma parte de la matriz de resultados definitiva se ha incorporado a la gestión del CDE. Es decir, en la actualidad el sistema de monitoreo y evaluación del CDE ya incluye dentro de los indicadores de gestión aquellos que han formado parte del programa. Esto constituye un éxito para un programa que tiene por objeto la modernización de la gestión del organismo.

Por otra parte, uno de los puntos que han afectado a la ejecución del programa ha sido las dificultades encontradas – no previstas en el diseño – para financiar la implementación de las reingenierías de los procesos jurídicos. La financiación inicialmente prevista se limitaba a la capacitación del personal existente. Sin embargo, las modificaciones organizacionales y de cargos, sin cambios en el personal existente, que se derivaban de estos cambios en los procesos de trabajo no fueron suficientemente identificadas en la fase de diseño de la operación y, por lo tanto, no se asignaron recursos necesarios para financiarlas. En el momento del diseño de la operación se pensaba que la implementación era un asunto exclusivamente operacional, susceptible de ser abordado con los recursos técnicos del CDE, sin implicaciones salariales. Ante la necesidad de obtener recursos adicionales para la implementación, el CDE optó por una estrategia de cambio gradual, con los recursos existentes. Ahora bien, el riesgo a largo plazo existía. Sin embargo, en el primer semestre de 2017, el CDE llegó a un acuerdo con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) con el que quedan asegurados los fondos presupuestarios necesarios para continuar el proceso de implementación y consolidados en el largo plazo.



## II. INTRODUCCIÓN

- 2.1 El 5 de diciembre de 2011 se firmó entre el Gobierno de Chile (GOB) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el contrato de préstamo número 2538/OC-CH (operación CH-L1060) para financiar el desarrollo y la implementación del Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado de Chile (CDE). El préstamo se justificó debido a la necesidad del CDE de afrontar nuevos retos ante la creciente judicialización en tribunales de las disputas en las que interviene el Estado, así como una mayor demanda de asesoramiento jurídico por parte de otros organismos públicos.
- 2.2 De acuerdo con los datos estadísticos disponibles en el momento de la preparación de la operación (2010), el CDE gestionaba 26.500 causas judiciales de promedio al año. Según las estimaciones de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda (DIPRES), el pasivo contingente que se derivaba de las causas en las que el Estado era la parte demandada suponían aproximadamente US\$7,8 mil millones. Los casos más frecuentes ante los tribunales que se gestionaban en aquel momento eran los vinculados con expropiaciones (46,7% del total de casos gestionados), mientras que en términos económicos las causas civiles contra el Estado absorbían un 65,6% de los montos involucrados.
- 2.3 En el momento de la preparación se identificaron cuatro debilidades centrales que el programa debía responder. Con relación a la defensa de los intereses del Estado en juicio, se observaba una tendencia al incremento de los juicios con sentencia desfavorable en aquellas causas en las que el CDE actuaba defendiendo los intereses del Estado ante los tribunales. La efectividad de la defensa judicial era menor cuando el Estado ejercía de demandante que cuando lo hacía de demandado<sup>2</sup>. En cuanto al asesoramiento en materia jurídica, se observaba un retraso considerable en la provisión de los informes y dictámenes, lo que podía ocasionar perjuicios al organismo solicitante, dado que en la gran mayoría de los casos estos dictámenes son importantes en el proceso de toma de decisiones<sup>3</sup>. En cuanto a la cobranza de pagos, el CDE mostraba dificultades para activar una capacidad sostenible de cobranza efectiva en los casos con resolución judicial favorable, lo que generaba, entre otros efectos indirectos, una percepción de riesgo bajo para aquellos que incurren en acciones delictivas en relación con los fondos públicos<sup>4</sup>. Todas estas debilidades identificadas, si bien eran significativas, no generaban efectos significativos en relación con los riesgos fiscales, dado que se concentraban básicamente en aquellas causas donde el estado era la parte demandante.
- 2.4 Además, en el momento de la preparación se comenzaba a tener indicios de que el CDE debía enfrentarse a la creciente judicialización de las actividades de la propia administración pública, en un contexto de cambios regulatorios y contractuales que afectaban a los servidores públicos. Es decir, se corría el riesgo de que la institución

---

<sup>2</sup> Tomando en consideración todas las causas, el último dato disponible (diciembre 2010) mostraba una tasa de causas desfavorables promedio del 37,5%. Cabe señalar, sin embargo, que según los datos disponibles para el año 2009, la tasa de fallos desfavorables era bastante mayor en las causas fisco demandante (39,6%) que en las causas fisco demandado (17,9%).

<sup>3</sup> Al respecto, el CDE produjo escasamente seis informes en el periodo de enero a junio 2010, con una carga de trabajo equivalente a 496 días, lo que arroja un tiempo de entrega promedio de 83 días por informe. Este tiempo era excesivo y afectaba negativamente la efectividad de la acción del CDE en materia de prevención del daño antijurídico.

<sup>4</sup> La tasa de recuperación casi se duplicó entre 2007 y 2008 (del 27,6% a más del 60%), para luego de dos años y medio decrecer también de manera importante hasta el 24% del total ejecutoriado (octubre de 2010).

deteriorara su desempeño, afectando en este caso a la propia efectividad de la defensa legal del Estado. Esta combinación de factores fue identificada como el problema principal que debería enfrentar el CDE en los próximos años.

### **III. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO**

- 3.1 Este capítulo analiza los cuatro criterios centrales que definen el desempeño del programa: (i) relevancia; (ii) eficacia; (iii) eficiencia; y (iv) sostenibilidad. Para ello, se utilizará la Matriz de Resultados (MR) y de productos con el fin de valorar el cumplimiento de los objetivos.

#### **A. Relevancia**

- 3.2 La relevancia de este programa para el Consejo de Defensa del Estado, así como para el Ministerio de Hacienda como responsable directo de la estabilidad fiscal, se mantuvo inalterada desde el momento de la aprobación hasta el final del proyecto. Es decir, las condiciones principales que hicieron el proyecto relevante en el año 2011 se mantuvieron hasta el año 2017, de acuerdo con la estrategia país del Banco y las condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

##### **i. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

- 3.3 En el momento del diseño de la operación, los objetivos y los resultados propuestos en la MR estaban alineados con la prioridad de mejora de la calidad de la gestión pública en Chile, incluida en la estrategia del país entonces vigente (GN-2431, ¶3.42) como en la que se elaboró posteriormente para el período 2011–2014. Asimismo, el planteamiento del programa está alineado con la estrategia del periodo 2014-2018, actualmente vigente, en la que se establece el fortalecimiento de los estándares y prácticas de transparencia y probidad como una de líneas generales de trabajo en gestión pública (¶3.12).
- 3.4 Además, en el año 2016, el Banco aprobó una operación con el Gobierno de Chile, denominada “Programa de Apoyo a la Agenda de Probidad y Transparencia de Chile (CH-L1110)”, en la que se fijan diversos compromisos de política en materia de probidad. Uno de los componentes de este programa es el fortalecimiento del marco legal e institucional de probidad y transparencia en la gestión pública, donde el rol del CDE es central por su capacidad de personarse ante los tribunales en defensa de los intereses del Estado (fisco demandante) ante los casos de improbidad por parte de los servidores públicos.
- 3.5 Por tanto, el programa propuesto fue consistente con las distintas estrategias del Banco, así como uno de sus programas más específicos en el marco de la agenda de probidad y transparencia, ya que contribuyó al objetivo de reformar y modernizar tecnológicamente a los organismos públicos de control, bajo el entendido de que parte importante de la actuación del CDE en la gestión de causas fisco demandante se concentra en casos de improbidad y corrupción contra el patrimonio del Estado por parte de los servidores y autoridades públicas.

## ii. Lógica vertical

- 3.6 La evaluación de la relevancia del programa analiza también la validez de la relación entre los productos y sus resultados e impactos. Es decir, el análisis de lógica vertical permite observar la relación causal entre el conjunto de actividades, productos, resultados e impactos logrados por el programa y expresados en su MR y productos.
- 3.7 Este proyecto de mejoramiento institucional del CDE fue en su momento el primer proyecto que el Banco abordó en el área de la defensa jurídica del Estado. No existían antecedentes conocidos, por lo que para el diseño de la operación se partió de un modelo conceptual que contó básicamente con dos fuentes de inspiración: la primera de ellas fueron las buenas prácticas implementadas en instituciones similares que tienen una larga trayectoria como entidades de defensa de los intereses jurídicos del Estado (*Advogacia-Geral da União* (AGU) en Brasil, Abogacía del Estado, en España, entre otros). El mismo CDE había incorporado innovaciones en materia de gestión, en el marco de los Programas de Mejora de la Gestión (PMG) impulsados por la DIPRES del Ministerio de Hacienda. Estas innovaciones permitieron mejorar de forma notable los resultados del organismo, especialmente en aquellas causas con demandas contra el Estado, de tal manera que, de forma preliminar, pudieron establecerse relaciones causa-efecto entre determinados cambios en los procesos de trabajo y en la estructura organizacional con mejores resultados del desempeño del organismo.
- 3.8 La segunda fuente de inspiración la constituyeron las principales lecciones que pudieron extraerse de los procesos de fortalecimiento institucional en instituciones públicas que, aunque no se dediquen estrictamente a la actividad de defensa jurídica del Estado, tienen en común metodologías de trabajo muy similares. Para ello se contó con un experimento natural en Colombia, como fue el fortalecimiento de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá.
- 3.9 A inicios de la década de 2000, la Alcaldía Mayor de Bogotá (AMB) emprendió un profundo proceso de transformación de los servicios jurídicos ante el elevado riesgo fiscal y costo por reparaciones e indemnizaciones que tenían que soportar por demandas en contra. Este proceso de transformación institucional giró sobre tres ejes principales: (i) se reformuló todo el modelo de prevención, con el fin de evitar que, por razones atribuidas a procesos administrativos mal definidos desde un punto de vista jurídico, se produjeran demandas contra la municipalidad. En este sentido, se analizaron todos los procedimientos de trabajo y se definieron nuevos manuales y protocolos de obligado cumplimiento, así como se desarrollaron diversos programas de capacitación. (ii) Se realizó una profunda reingeniería de los procesos de trabajo de gestión jurídica del caso en los tribunales. Este nuevo modelo de gestión institucional produjo la mejora de las capacidades técnicas de los abogados con el fin de elaborar mejores estrategias de defensa, y se determinó que en los casos de demandas de alto riesgo los servicios jurídicos centrales pudieran intervenir fijando criterios jurídicos en las acciones judiciales de los servicios jurídicos de las entidades. (iii) Finalmente se instaló un nuevo Sistema de Seguimiento de Casos y de Generación de Información Estadística (SIPROJ) sobre el que deberían volcar sus actividades los abogados y los funcionarios adscritos a los servicios jurídicos.
- 3.10 Los resultados de esta transformación institucional mostraban una mejora sustantiva de la efectividad de la acción de los servicios jurídicos, antes y después de la

implementación del nuevo modelo de gestión<sup>5</sup>. Analizada una muestra muy amplia de casos de la AMB, pudo comprobarse que la tasa de efectividad mejoró en 9 puntos porcentuales tras la implementación del programa de mejora de la gestión<sup>6</sup>. Asimismo, de acuerdo con los datos del SIPROJ, se redujeron de forma significativa, en un orden de 2,7 veces en moneda constante, los pagos por sentencias y conciliaciones antes de la implementación versus después de la implementación.

- 3.11 El diagnóstico previo realizado al CDE permitió observar que los problemas identificados afectaban a la efectividad de la acción judicial. Asimismo, se pudo constatar que los factores explicativos de estos problemas guardaban una gran similitud con los problemas que tuvo que afrontar la Alcaldía Mayor de Bogotá. Por lo tanto, existía una coherencia lógica de que, si en el programa de modernización institucional del CDE se mantenía conceptualmente el mismo diseño, los resultados deberían mostrar también una mejora de la efectividad y una reducción de los pagos que el Estado debería asumir en caso de sentencias desfavorables. Con estas evidencias, así como con algunos indicios generados por el propio CDE en el marco de iniciativas propias de mejora de la gestión, en el diseño del PMI se consideró conveniente adoptar muchas de las estrategias que se habían implementado en el caso de la Alcaldía Mayor de Bogotá para mejorar su efectividad, en especial la inclusión de un *componente específico de reingeniería* de los procesos jurídicos con el objetivo de modificar en profundidad los procesos de trabajo, la organización funcional y el rol de los abogados del CDE<sup>7</sup>. Es decir, se espera observar que, tras la reingeniería de procesos, los resultados del CDE muestren una mejora de la efectividad en términos de causas ganadas en tribunales.

## **B. Efectividad**

### **i. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto**

- 3.12 El objetivo general del programa era lograr una defensa legal de los intereses del Estado chileno crecientemente efectiva. Los objetivos específicos alineados con los resultados esperados eran: (i) mejorar la efectividad en la gestión de causas fisco demandado; (ii) mejorar la efectividad en la gestión de causas fisco demandante; (iii) mejorar la calidad de la acción legal de los abogados del CDE; (iv) mejorar el desempeño de los procesos de gestión del conocimiento del CDE; y (v) mejorar el desempeño de los procesos de apoyo del CDE. Para ello el programa se estructuró en tres componentes.
- 3.13 **Componente 1 - Gestión estratégica y del conocimiento.** El objetivo de este componente era generar acciones y productos orientados a mejorar la gestión estratégica del CDE. Estas acciones buscaban también crear condiciones para una efectiva gestión del conocimiento en la entidad y su aplicación a las actividades sustantivas. Incluía el diseño y la implementación de los siguientes productos: (i) estudios de impactos organizacionales de la mejora de los procesos; (ii) análisis comparativo de modelos institucionales de gestión jurídica del estado; (iii) herramienta de *business intelligence* para recursos para *text mining* y *data mining*; y (iv) estrategia comunicacional.

---

<sup>5</sup> Por tasa de efectividad se entiende la proporción de sentencias favorables sobre el total de sentencias definitivas.

<sup>6</sup> Ver Martínez Cuéllar M. 2011. Análisis económico (anexo). Programa de Fortalecimiento a la Defensa Jurídica del Estado (CO-L1097).

<sup>7</sup> Para más detalle de los productos previstos, ver párrafo 3.13.

- 3.14 **Componente 2 - Mejora de los procesos de trabajo sustantivos.** El objetivo de este componente era la mejora de la efectividad de los *procesos de gestión* de los productos estratégicos del CDE. Los productos previstos, con su correspondiente implementación, eran los siguientes: (i) reingeniería de los procesos vinculados a la gestión de juicios; (ii) reingeniería de los procesos vinculados a las acciones de cobranza; (iii) reingeniería de los procesos vinculados al asesoramiento legal; y (iv) sistema integrado de causas.
- 3.15 **Componente 3 - Desarrollo de sistemas de apoyo.** El objetivo de este componente era generar productos y su posterior implementación para mejorar la efectividad de los *procesos de apoyo* a la labor sustantiva del CDE, especialmente en las áreas de gestión de las personas, gestión presupuestaria e información para la toma de decisiones. Los productos incluidos eran: (i) adaptación de la gestión presupuestaria a centros de costo; (ii) reingeniería de procesos de gestión del personal; (iii) reingeniería de procesos de información gerencial; y (iv) análisis de las competencias técnicas del CDE.
- 3.16 Los indicadores de resultados utilizados en el diseño del programa estaban enfocados a la medición de la efectividad: (i) causas con fallo desfavorable para el fisco, medido como el porcentaje de fallos desfavorables sobre el total de causas fisco demandado; (ii) causas patrimoniales falladas con resultado desfavorable sobre total de causas patrimoniales falladas; (iii) causas con fallo desfavorable para el fisco en materia penal; (iv) juicios iniciados en relación a requerimientos admisibles recibidos; y (v) acciones de repetición sobre el total de número de sentencias condenatorias (perseguidas). Finalmente, se incluyeron dos indicadores de impacto: (i) montos recuperados (con relación a montos obtenidos en sentencia) en causas fisco demandante; y (ii) montos evitados sobre total de montos demandados en causas fisco demandado.
- 3.17 Por lo tanto, la MR constaba de dos indicadores de impacto, directamente relacionados con el objetivo general de una defensa legal más efectiva, y de 13 indicadores de resultados: cinco indicadores de resultados finales vinculados a los objetivos específicos y ocho de resultados intermedios vinculados al progreso en la implementación de los productos. En total, quince indicadores vinculados con los objetivos del programa para un proyecto de las dimensiones reducidas del PMI<sup>8</sup>.

## ii. Cambios en los indicadores de la Matriz de Resultados original

- 3.18 Se introdujeron diversos cambios en los indicadores de la MR con el fin de que reflejaran más adecuadamente los ajustes en los productos, así como las dificultades en los avances que se estaban produciendo. Estos cambios en los indicadores no afectaron a la vinculación lógica entre resultados y el objetivo general del programa y objetivos específicos.
- 3.19 Como puede observarse en el Cuadro 1, se eliminaron siete de los 15 indicadores de impacto y de resultados incluidos en la MR originales: dos de resultado final y cinco de

---

<sup>8</sup> Es oportuno señalar que, en el momento del diseño del Programa, si bien ya existía la matriz DEM como instrumento para determinar la evaluabilidad del programa, no había criterios claros acerca de la relación que debían tener los objetivos con los diferentes tipos de indicadores. Ello explica en gran medida que la MR original tuviera un marcado *sabor* a matriz de marco lógico, que era el instrumento utilizado poco antes del diseño del programa.

resultados intermedios. En uno de los indicadores se cambia la métrica<sup>9</sup>. Las razones para ello fueron las siguientes:

- a. No implementación de actividades del PMI inicialmente previstas y, por lo tanto, la no realización de determinados productos.
- b. No pertinencia de los indicadores por cambios en los procesos de trabajo inducidos por nuevos criterios establecidos por las autoridades del CDE posteriormente al diseño de la operación.
- c. Deficiente diseño del indicador para reflejar de forma adecuada la actividad jurídica del CDE.
- d. Finalmente, la eventual variación de uno de los indicadores no estaría afectada por el PMI, sino por factores externos al control del CDE, como es la calidad de la gestión de otras entidades.

3.20 Por lo tanto, el número de indicadores retenidos en la MR son ocho, que a continuación se utilizarán para medir los resultados alcanzados.

---

<sup>9</sup> Para un mayor detalle de los cambios introducidos, puede consultarse el documento CDE. Programa de Modernización Institucional. [Propuesta de Indicadores de la Matriz de Resultados](#)

**Cuadro 1 – Cambios en la Matriz de Resultados<sup>10</sup>**

<b>Sección de la MR (número asignado en el documento de proyecto)</b>	<b>Indicadores: Identificación del cambio</b>	<b>Tipo de cambio</b>	<b>L. de base</b>	<b>Meta</b>	<b>Línea de base/meta revisada</b>	<b>Razones para el cambio</b>	<b>Fecha del cambio</b>	<b>Fecha de acuerdo de cambio con la UEP</b>
Indicador 1.2	Causas patrimoniales falladas con resultado desfavorable sobre total de causas patrimoniales falladas	Se elimina	15.08 (2009)	13		Las eventuales variaciones de este indicador no son influidas directa ni indirectamente con la implementación del PMI. Un ejemplo son las demandas laborales, que en general se pierden no porque el CDE realice un trabajo ineficiente, sino por una deficiente gestión de los contratos laborales por las diferentes entidades y por jurisprudencia.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017
Indicador 2.3	Juicios iniciados con relación a requerimientos admisibles recibidos	Se elimina	61,2 (2009)	90		Se han modificado los criterios respecto a la aceptación de requerimientos, y no tienen relación con los que entraron en vigencias en el año 2011.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017
Indicador 3.1	Tasa de reiteración de la corrección interna de los proyectos (escritos)	Se elimina	67.04 (2009)	35		Este indicador no distingue entre correcciones realizadas por errores del abogado, o porque así lo solicitó el propio comité de revisión por cambio de enfoque del mismo.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017

<sup>10</sup> La discusión entre el Banco y la contraparte sobre los cambios a los indicadores de resultados extendió durante más de un año. Hubo un reconocimiento compartido de que ciertos de los indicadores acordados en la MR del documento de préstamo fueron demasiado ambiciosos, tomaron en cuenta acciones encima de las apoyadas por el programa y estaban fuera del control del CDE. El cierre del programa y la necesidad de producir los datos para completar este documento sirvió como incentivo para finalmente actualizar los indicadores de resultados.

Sección de la MR (número asignado en el documento de proyecto)	Indicadores: Identificación del cambio	Tipo de cambio	L. de base	Meta	Línea de base/meta revisada	Razones para el cambio	Fecha del cambio	Fecha de acuerdo de cambio con la UEP
Indicador 3.2	Promedio de días entre el estudio de antecedentes y el inicio de las acciones	Se elimina	47 (2009)	30		Este indicador pretendía que el abogado disminuya el tiempo que dedica al estudio de los antecedentes. Sin embargo, esto no tiene relación con la calidad jurídica del proceso. Es más, con la implementación del rediseño de procesos de negocios, en el marco del PMI, lo relevante es que ahora el abogado tiene más tiempo para realizar un estudio de antecedentes adecuado, de acuerdo con lo observado en las entrevistas realizadas a nivel nacional por el PMI. De hecho, con la reingeniería de procesos de negocio se disminuye la carga administrativa y de gestión del abogado litigante para que éste se dedique preponderantemente al litigio, que es su principal labor.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017
Indicador 3.3	Causas que registran solicitud de medidas cautelares sobre el total de causas iniciadas	Se elimina	0.81 (2009)	50		La fórmula del indicador no es correcta, ya que el denominador contempla el total de causas, siendo que las medidas cautelares solo pueden ser aplicadas en causas de carácter patrimonial.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017
Indicador 4.1	Uso de las herramientas de <i>business intelligence</i> en la labor de los abogados	Cambio de métrica	0 (2009)	30	80 usuarios	Número de accesos de consulta a las bases de datos por usuario.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017



Sección de la MR (número asignado en el documento de proyecto)	Indicadores: Identificación del cambio	Tipo de cambio	L. de base	Meta	Línea de base/meta revisada	Razones para el cambio	Fecha del cambio	Fecha de acuerdo de cambio con la UEP
Indicador 5.1	Recursos del presupuesto CDE asociados a centros de costo implementados	Se elimina	0 (2009)	100		Este indicador pretendía reflejar la gestión presupuestaria por centros de costos. Sin embargo, la estructura presupuestaria del CDE sigue siendo centralizada, ya que el SIAF utilizado en la gestión no permiten la desagregación por centro de responsabilidad (SIGFE I). La consultoría del producto 3.1 contribuyó a un modelo de costos implementado en base a centros de costos que permite establecer el costo de los productos estratégicos del CDE, pero al nivel contable no existen centros de costos en el CDE.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017
Indicador 5.3	Personal cuyo perfil de puesto responde a criterios de competencia	Se elimina	0 (2009)	80		Este indicador no pudo ser medido, ya que la consultoría no fue ejecutada. Por motivos técnicos de diseño organizacional no era adecuado realizar esta consultoría, ya que los criterios de competencia son el paso siguiente a la definición de perfiles de cargo, sin embargo, estos perfiles de cargo son modificados al implementarse la nueva estructura organizacional.	Septiembre, 2017	Septiembre, 2017
Producto 1.3	Herramienta de <i>business intelligence</i> para recursos para <i>text mining</i> y <i>data mining</i> instalada	No ejecutado	0 (2009)	1		Este producto se adquirió con recursos del CDE antes del inicio de la ejecución del programa.		

<b>Sección de la MR (número asignado en el documento de proyecto)</b>	<b>Indicadores: Identificación del cambio</b>	<b>Tipo de cambio</b>	<b>L. de base</b>	<b>Meta</b>	<b>Línea de base/meta revisada</b>	<b>Razones para el cambio</b>	<b>Fecha del cambio</b>	<b>Fecha de acuerdo de cambio con la UEP</b>
Producto 3.4	Análisis de las competencias técnicas del CDE realizado	No ejecutado	0 (2009)	1		Para la realización de este producto era necesario definir previamente las competencias/habilidades que deberían asociarse a las nuevas funciones derivadas del nuevo modelo de organización, y posteriormente evaluar las competencias existentes para identificar las brechas. Dado que la implementación de las reingenierías comenzó de forma gradual (febrero del año 2016), no se consideró conveniente poner en marcha un producto cuya implementación total no tenía su financiamiento garantizado.		

## C. Resultados logrados

- 3.21 Durante la ejecución del programa se realizaron diversas reuniones con el equipo de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) para el acompañamiento y verificación de los avances en la ejecución de las actividades, productos y resultados. En este contexto, el equipo de proyecto del Banco analizó el progreso del programa y se reportaron los avances de forma regular en los Informes de Monitoreo de Proyecto (PMR). Para el análisis de los indicadores de producto se utilizaron los informes PMR, así como el Informe de Evaluación Final. Para el análisis de los indicadores de resultados se utilizaron el documento elaborado por el CDE sobre los cambios en los indicadores de la MR, la evaluación final del programa y los PMR<sup>11</sup>.
- 3.22 Para interpretar adecuadamente los resultados, es importante señalar que, por motivos ajenos a la ejecución del programa, a finales del primer semestre de 2017, solo en una parte de las procuradurías fiscales (cinco sobre un total de 17 fiscalías) pudo implementarse una de las actividades centrales como eran las reingenierías de procesos jurídicos (casi todo el Componente 2)<sup>12</sup>.

## D. Indicadores de impacto

- 3.23 En el diseño de la operación se incluyeron dos indicadores de impacto con el fin de evaluar el desempeño del programa. Estos dos indicadores estaban directamente vinculados a la mejora del impacto fiscal de las acciones de defensa legal del Estado. A continuación, se analizan el desempeño del programa.

**Cuadro 2 – Matriz de resultados alcanzados**

Impacto / Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logros reales	Logro	Medios de verificación
1.1 Montos recuperados (con relación a montos obtenidos en sentencia) en causas fisco-demandante	%	68,02%	2009	P 80% P(a) 80% A 33,6%	91,20% (2º semestre 2016) 33,60% (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas
1.2 Montos evitados sobre total de montos demandados en causas fisco-demandado	%	85,00%	2009	P 95% P(a) 95% A 91,8%	87,40% (2º semestre 2016) 91,80% (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas

Resultados / Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logros reales	Logro	Medios de verificación
1.1 RF: Causas con fallo desfavorable para el fisco	%	17,91%	2009	P 15% P(a) 15% A 13,18%	13,69% (2º semestre 2016) 13,18% (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas
2.1 RI: Promedio de días entre el ingreso de la	Días	83	2009	P 60 P(a) 60 A 26.5	26,5 (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas

<sup>11</sup> Ver Evaluación del Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado – CDE. Abril 2017. Para los cambios en los indicadores de la MR, ver CDE op. cit., Propuesta de Indicadores de la Matriz de Resultados, así como el Cuadro 1 de este documento, **Error! Reference source not found.**

<sup>12</sup> Las procuradurías fiscales son las delegaciones del CDE en las regiones. Defienden los intereses del Estado en aquellas causas que comienzan y terminan en la correspondiente jurisdicción regional.

solicitud y la entrega del informe						
3.1 RI: Uso de las herramientas de <i>business intelligence</i> en la labor de los abogados	Acceso por usuarios	0	2010	P 80 P(a) 80 A 16	16 (2º semestre 2016) 16 (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas
4.1 RF: Causas con fallo desfavorable para el fisco en materia penal	%	39,6%	2009	P 30% P(a) 30% A 12.1%	13,8% (2º semestre 2016) 12,10% (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas
4.2 RF: Acciones de repetición sobre total de números de sentencias condenatorias (perseguidos)	%	0,74%	2009	P 90% P(a) 90% A 0%	28,57% (2º semestre 2016) 00,00% (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas
5.1 RI: Directivos que utilizan los nuevos procedimientos de gestión de la información	%	0	2009	P 80% P(a) 80% A 31.25%	31,2% (1º semestre 2017)	Sistema de Gestión de Causas

(\*) RF: indicador de resultado final. RI: indicador intermedio.

- 3.24 **Montos recuperados (con relación a montos obtenidos en sentencia) en causas fisco-demandante.** Los datos disponibles para el 2º semestre de 2016 muestran que el porcentaje de montos recuperados en causas fisco-demandante alcanzó el 91,2% en relación con los montos obtenidos en sentencia. Este porcentaje fue del 33,6% en el primer semestre de 2017, cuando se estaba en pleno proceso de implementación de las reingenierías en las cinco primeras procuradurías. Es necesario continuar la medición y evaluar la tendencia en el tiempo<sup>13</sup>.
- 3.25 **Montos evitados sobre total de montos demandados en causas fisco-demandado.** En las causas fisco-demandado, es decir que en caso de sentencia contraria el Fisco debe pagar el monto de la demanda, la línea de base en el año 2009 era 85,0%. Los datos disponibles para el conjunto de las procuradurías fiscales muestran un 87,4% y un 91,8% de montos evitados sobre el total de montos demandados, para el 2º semestre de 2016 y 1º semestre 2017, respectivamente. El no logro de la meta se explica básicamente por el fuerte incremento de las demandas por motivos laborales, generadas básicamente por deficientes prácticas contractuales de los demás organismos del Estado<sup>14</sup>.

## E. Indicadores de resultados

- 3.26 Tras la revisión de los indicadores mencionada anteriormente, con el propósito de medir el desempeño del programa finalmente se retuvieron tres indicadores de resultados finales y tres indicadores de resultados intermedios:
- **1.1 Causas con fallo desfavorable para el fisco-demandado (resultado final).** Para el conjunto de las procuradurías fiscales, este indicador muestra una mejora en los dos

<sup>13</sup> Ver al respecto CDE. Programa de Modernización Institucional. Propuesta de Indicadores de la MR, 2017.

<sup>14</sup> CDE, op. cit.

semestres observados, situándose incluso por debajo de la meta del 15% establecida en el momento de diseño de la operación. Si se consideran las cinco procuradurías que fueron objeto de reingeniería, el desempeño de este indicador se situó en promedio en torno al 15%. No obstante, los efectos de los cambios en los procesos de trabajo surtirán efecto de forma más marcada cuando las causas nuevas sean tratadas en su totalidad bajo el nuevo modelo de gestión (fines de 2018).

- **2.1 Promedio de días entre el ingreso de la solicitud y la entrega del informe (resultado intermedio).** Este indicador intermedio registra una notable mejora, al pasar de 83 días a 26,5 días de promedio entre el ingreso de la solicitud a la entrega del informe, mejora muy superior a lo previsto como meta. Esta mejora cabe explicarla por cambios en los procesos de trabajo inducidos por las reingenierías de procesos del Componente 2.

- **3.1 Uso de las herramientas de *business intelligence* en la labor de los abogados (resultado intermedio).** Como se ha mencionado, este indicador tiene una métrica diferente a la prevista en la MR original, pero preserva el objetivo de medir la utilización por parte de los abogados de las herramientas de *business intelligence* (BI).<sup>15</sup> De acuerdo con los datos disponibles, en la actualidad se producen 16 accesos a la herramienta de BI por usuario, cuando al inicio del programa no había utilización de la misma.

- **4.1 Causas con fallo desfavorable para el fisco en materia penal (resultado final).** En este indicador también se observa una mejora notable de la efectividad del CDE. Estaba prevista una meta del 30%. De acuerdo con los datos disponibles, en el 2º semestre de 2016 el indicador fue del 13,1% y en el 1º semestre de 2017 fue del 12,1%, en ambos casos sensiblemente por debajo de la meta del 30%. Esta mejora se produce principalmente por las reingenierías de procesos jurídicos (Componente 2), orientadas específicamente en mejorar el desempeño del CDE en su rol de fisco-demandante.

- **4.2 Acciones de repetición sobre el total de números de sentencias condenatorias (resultado final).** Este indicador mide las acciones judiciales por parte del CDE contra los servidores públicos que, por cuya inadecuada actuación ejerciendo su función, el Estado ha recibido sentencia condenatoria en tribunales. La línea de base mostraba que este tipo de acciones eran irrelevantes en el conjunto del desempeño del CDE: 0,74% de acciones de repetición sobre el total de sentencias condenatorias (año 2009). Los resultados para el 2º semestre 2016 muestran una mejora (28,57%), pero en el primer semestre 2017 no se realizó ninguna acción (0,00%). Esto se debe a dos factores: (i) a la insuficiente extensión territorial de las reingenierías y, por tanto, la persistente dedicación del abogado litigante a gestionar asuntos administrativos no sustantivos; y (ii) al escaso conocimiento que existe entre los abogados sobre la relevancia de este instrumento jurídico.<sup>16</sup>

- **5.1 Directivos que utilizan los nuevos procedimientos de gestión de la información (resultados intermedios).** Este indicador es similar al anterior, pero aplicado a los directivos en el uso de herramientas de gestión administrativa, básicamente la QPR, que permiten el control de gestión. Los datos disponibles muestran que en la actualidad el 31% de los directivos usan estas herramientas, sensiblemente por debajo de la meta del 80% incluida en el diseño de la operación. La razón principal

---

<sup>15</sup> Conviene recordar que finalmente esta herramienta no se financió con recursos del préstamo, dado que el CDE consideró urgente su adquisición con recursos propios y posterior instalación, dado que todavía no había certeza acerca de la firma del contrato.

<sup>16</sup> CDE, op. cit.

para ello es que el uso de esta herramienta está afectado por la implementación de las reingenierías de proceso. En aquellas procuradurías regionales sin reingeniería, los responsables del control de gestión todavía son los abogados procuradores fiscales y no hacen uso de la herramienta (no están capacitados para ello). Con la reingeniería, estos abogados procuradores dejarán de tener el control de gestión para dedicar su tiempo básicamente a la gestión jurídica.

## F. Indicadores de producto

- 3.27 La evaluación final muestra que una parte importante de los productos identificados en la MR fueron completados de acuerdo con los plazos previstos, aunque en algunos casos con un grado de implementación desigual<sup>17</sup>.
- 3.28 Analizando por componente la ejecución de los productos, en el Componente 1 se finalizaron al 100% tres de los cuatro productos previstos (ver Cuadro 2 bis). El producto 1.3 “Herramienta de *business intelligence* para recursos para *text mining* y *data mining*” fue ejecutado, pero para su financiamiento se utilizaron recursos fuera del programa<sup>18</sup>.

**Cuadro 2 bis – Ejecución productos del Componente 1**

Producto / Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logros reales	% logro	Medios de verificación
<b>Componente 1</b>						
1.1 Impactos organizacionales de la mejora de los procesos formulados	Estudio	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100	Informe interno aprobado por Comité Directivo PMI. Avance Físico y Financiero reportado por PMI y visado por Planificación
1.2 Análisis comparativo de modelos institucionales de gestión jurídica del estado elaborado	Informe	0	2010	P 2 P(a) 2 A 2	100	Informe interno aprobado por Comité Directivo PMI. Avance Físico y Financiero reportado por PMI y visado por Planificación
1.3 Herramienta de <i>business intelligence</i> para recursos para <i>text mining</i> y <i>data mining</i> instalada	No ejecutado	0	2010	P 1 P(a) 1 A 0	0	Ver PMR
1.4 Estrategia comunicacional elaborada	Informe	0	2010	P 1 P(a) 1 P 1	100	Plan de Comunicaciones externo e interno aprobado por Comité Directivo PMI. Avance Físico y Financiero reportado por PMI, visado por Planificación

- 3.29 En el caso del Componente 2, estaba prevista la implementación de tres productos de reingeniería cuyos objetivos eran los siguientes: (i) mejorar la efectividad del trabajo de

<sup>17</sup> Ver Evaluación del Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado, op. cit.

<sup>18</sup> La explicación de la no utilización de recursos del Programa radica en la demora en la firma del contrato de préstamo por razones ajenas al CDE y al Banco. El CDE consideró que este producto era muy urgente y prefirió financiar su adquisición con recursos propios. Es decir, adelantaron el esfuerzo ante la incertidumbre que existía acerca del inicio del programa.

los abogados litigantes (mejores resultados en su desempeño ante los tribunales, tanto en causas fisco-demandado como fisco-demandante); y (ii) incrementar la eficiencia institucional, orientando el recurso más valioso, como es el tiempo del abogado, hacia su utilización para asuntos jurídicos en lugar de la gestión administrativa. Para su implementación, en el diseño de la operación se identificaron tres etapas a realizar en el marco de la operación: (i) reingeniería del proceso de trabajo; (ii) propuesta de cambio; y (iii) plan de implementación de la reingeniería. La implementación propiamente dicha se efectuaría con personal técnico propio del CDE, que estaba integrado en la unidad coordinadora como un equipo *ad hoc*. De acuerdo con el informe de evaluación final, estaban culminadas las tres etapas (ver Cuadro 2 tris).

**Cuadro 2 tris – Ejecución productos del Componente 2**

Producto / Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logros reales	% logro	Medios de verificación
2.1 Reingeniería de los procesos vinculados a la gestión de juicios implantada	Reingeniería	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100 <sup>19</sup>	Diseño: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Plan de Implementación: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Implementación: Informe de Evaluación Final
2.2 Reingeniería de los procesos vinculados a las acciones de cobranza implantada	Reingeniería	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100 <sup>20</sup>	Diseño: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Plan de Implementación: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Implementación: Informe de Evaluación Final
2.3 Reingeniería de los procesos vinculados al asesoramiento legal implantada	Reingeniería	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100 <sup>21</sup>	Diseño: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Plan de Implementación: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Implementación: Informe de Evaluación Final
2.4 Sistema integrado de causas implantado	Sistema	0	2010	P 1 P(a) 1 A 0	50 (análisis funcional y diseño del sistema)	Diseño: Acta Comité Directivo PMI con aprobación Análisis Funcional: Informe de Evaluación Final (Informe e-Trends) Desarrollo y pruebas: Informe de Evaluación Final

3.30 Al finalizar el PMI, si bien con los recursos de la operación se entregaron los productos previstos, la implementación de las reingenierías, que debería ser efectuada con recursos técnicos del CDE, para el conjunto de las procuradurías fiscales de todo el país quedó pendiente debido a restricciones presupuestarias no previstas. En efecto, el nuevo

<sup>19</sup> Implantadas en las Procuradurías Piloto de Santiago, Punta Arenas, Iquique, Puerto Montt y Valparaíso.

<sup>20</sup> Implantadas en las Procuradurías Piloto de Santiago, Punta Arenas, Iquique, Puerto Montt y Valparaíso.

<sup>21</sup> Implantadas en las Procuradurías Piloto de Santiago, Punta Arenas, Iquique, Puerto Montt y Valparaíso.

diseño de procesos de trabajo implicaba cambios en la organización, en las funciones y en los roles de los funcionarios, lo que a su vez repercutía en sus niveles salariales. Sin embargo, el programa no contemplaba en su diseño inicial el financiamiento de las diferencias salariales que pudieran originarse, que debería hacerse vía presupuesto propio del organismo. En un contexto de mayores restricciones presupuestarias como fueron los años 2016 y 2017, y ante la imposibilidad de revisar las escalas salariales, finalmente se optó por una estrategia de implementación gradual por regiones, en un proceso que está previsto que finalice en el año 2018. Al final del primer semestre de 2017, se han implementado las reingenierías en cinco procuradurías fiscales y está en curso de implementación una nueva procuraduría<sup>22</sup>.

- 3.31 En el caso del producto “Sistema Integrado de Causas”, cuya financiación estaba previsto que absorbiera el 32% de los recursos financieros totales del programa, se ha avanzado en el diseño y análisis funcional del nuevo sistema, pero no se han ejecutado ni el desarrollo e implementación de la herramienta de gestión.<sup>23</sup> La razón principal que este producto no haya alcanzado la meta prevista radica en dos grandes factores relacionados con las capacidades técnicas: (i) la falta de claridad por parte del equipo técnico del CDE para definir los lineamientos básicos (modelo conceptual) que debería tener el nuevo sistema integrado de causas; y (ii) las dificultades para traspasar adecuadamente en términos de requerimientos de sistema el nuevo proceso de trabajo resultante de la reingeniería de procesos. Todo ello incidió de forma directa en el diseño de los términos de referencia para las licitaciones de las firmas desarrolladoras del nuevo sistema. El resultado final es que el diseño conceptual del sistema demoró mucho más tiempo del previsto, y los recursos financieros asignados tampoco fueron suficientes para poder financiar las etapas que faltaban (construcción y prueba del sistema)<sup>24</sup>.
- 3.32 Simultáneamente, con recursos de este producto se realizó una actividad no prevista, que consistió en un proyecto de integración de sistemas con el Poder Judicial mediante web services y homologación de lenguajes. Esta integración permite en la actualidad acceder a los datos disponibles en la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ) para que las resoluciones y estados diarios que mantiene el Poder Judicial en sus seis sistemas de tramitación sean visualizados y utilizados en el actual sistema de gestión de causas. Consideradas todas las actividades realizadas, hubo un avance real del 50%, medido en términos de sistema integrado de gestión de causas.
- 3.33 Finalmente, en el caso del Componente 3 hay un producto que no se ha ejecutado (ver cuadro 2 quator). Se trata del “Análisis de competencias técnicas del CDE”, cuyo desarrollo era dependiente de los avances en la implementación de las reingenierías de procesos del Componente 2. Es decir, para la realización de este producto era necesario definir previamente las competencias/habilidades que deberían asociarse a las nuevas funciones derivadas del nuevo modelo de organización, y posteriormente evaluar las

---

<sup>22</sup> Julio 2017. Es importante señalar que en el mes de mayo 2017 fue autorizado un financiamiento para el Consejo de Defensa del Estado para continuar el proyecto de implementación en 3 procuradurías fiscales más, como así también para el desarrollo e implementación de un nuevo “Sistema Integrado de Gestión de Causas”. En la sección de Sostenibilidad se volverá sobre este argumento.

<sup>23</sup> Es importante señalar que el CDE ya poseía un sistema de gestión de causas que, desde un punto de vista funcional, es una herramienta de seguimiento de causas, no un sistema de gestión entendido como ambiente de trabajo integrado.

<sup>24</sup> En cualquier caso, es muy probable que el presupuesto inicialmente asignado en el programa para el sistema integrado de causas estuviera sensiblemente por debajo de los costos reales. En efecto, en un *Request for Information* (RFI) realizado 12 meses antes de la finalización del programa, la media de presupuesto que entregaron las firmas de consultoría consultadas fue de US\$1,5 millones (CDE, Informe Consulta al Mercado).



competencias existentes para identificar las brechas. Dado que la implementación de las reingenierías comenzó de forma gradual, no se consideró conveniente poner en marcha un proyecto cuya implementación total no tenía su financiamiento garantizado<sup>25</sup>.

**Cuadro 2 quator – Ejecución productos del Componente 3**

Producto / Indicador	Unidad de medida	Línea de base	Año base	Metas y logros reales	% logro	Medios de verificación
3.1 Adaptación de la gestión presupuestaria a centros de costo implantada	Sistema de información	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100	Diseño: Informe disponible en la UEP  Avance: Informe de Evaluación Final
3.2 Reingeniería de procesos de gestión del personal implantada	Reingeniería	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100 <sup>26</sup>	Diseño: Informe disponible en la UEP  Avance: Informe de Evaluación Final
3.3 Reingeniería de procesos de información gerencial implantada	Reingeniería	0	2010	P 1 P(a) 1 A 1	100 <sup>27</sup>	Diseño: Informe disponible en la UEP  Avance: Informe de Evaluación Final
3.4 Análisis de las competencias técnicas del CDE realizado	No ejecutado			P 1 P(a) 1 A 0	0	PMR

- 3.34 En el caso del producto “Adaptación de la Gestión Presupuestaria a Centros de Costo” se produjo un cambio en el foco de la consultoría, ya que el Consejo de Defensa del Estado no distribuye su presupuesto en centros de costos, y, a la fecha de la consultoría la versión del SIGFE, el sistema de gestión financiera que todo organismo de la administración pública central debe utilizar para la gestión presupuestaria, no era capaz de generar centros de costo. Se determinó relevante en este caso conocer el costo de cada tipo de causa que lleva a cabo el consejo. El producto de este informe quedó a cargo de una unidad interna de la institución, con el desarrollo anual del informe de costeo. En el caso de las otras dos reingenierías, el diseño fue ejecutado, pero su implementación está siendo gradual.

#### **g. Análisis de la atribución de resultados**

- 3.35 El análisis de atribución de resultados busca mostrar la eficacia de las intervenciones realizadas por el programa, estableciendo una relación causal entre los productos obtenidos y los objetivos. Originalmente el programa no consideró una evaluación de impacto, si bien la evaluación final realizada permite visualizar en qué forma las actividades y productos contribuyeron a los resultados finales.

<sup>25</sup> Ver más detalles en el documento CDE. Memoria del Programa de Modernización Institucional.

<sup>26</sup> Implantadas en las Procuradurías Piloto de Santiago, Punta Arenas, Iquique, Puerto Montt y Valparaíso. La implementación total está prevista en el año 2018, con recursos presupuestarios ya comprometidos.

<sup>27</sup> Implantadas en las Procuradurías Piloto de Santiago, Punta Arenas, Iquique, Puerto Montt y Valparaíso. La implementación total está prevista en el año 2018, con recursos presupuestarios ya comprometidos.

- 3.36 Del análisis de los indicadores de impacto y de resultado puede observarse que existe una tendencia positiva a la mejora de la efectividad de la actividad jurídica del CDE como consecuencia de la implementación de las reingenierías de procesos jurídicos (Componente 2, especialmente), aunque en algunos de los indicadores no se han alcanzado las metas propuestas (ver Cuadro 3). Es decir, de los ocho indicadores retenidos para el análisis, en todos ellos se observa una mejora de los resultados promedio con respecto a la línea de base, pero existe mayor dispersión en cuanto al logro de las metas. Estos resultados son consistentes con las mismas pautas de mejora observadas tras el proceso de reorganización de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en el marco de la elaboración de la operación CO-L1097, así como con los análisis realizados para la Advogacia Geral da Uniao de Brasil en el marco del proceso de diseño de un programa de fortalecimiento.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Para un análisis exhaustivo de las mejores prácticas en materia de defensa jurídica del Estado y de los diseños institucionales, ver Grafe, Fernando. *¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado?* Nota técnica. 2014.

**Cuadro 3 – Indicadores: logros alcanzados**

Indicadores	Línea de base (año)	Meta	Resultado	Comentarios
IMPACTO:				
1.1 Montos recuperados (con relación a montos obtenidos en sentencia) en causas fisco-demandante	68,02% (2009)	80,00%	91,20% (2º semestre 2016) 33,60% (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base en un semestre</li> <li>Comportamiento volátil respecto a logro de meta</li> </ul>
1.2 Montos evitados sobre total de montos demandados en causas fisco-demandado	85,00% (2009)	95,00%	87,40% (2º semestre 2016) 91,80% (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>No se alcanza meta</li> </ul>
RESULTADO:				
1.1 RF: Causas con fallo desfavorable para el fisco	17,91% (2009)	15%	13,69% (2º semestre 2016) 13,18% (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>Se supera meta</li> </ul>
2.1 RI: Promedio de días entre el ingreso de la solicitud y la entrega del informe	83 (2009)	60	26,5 (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>Se supera meta</li> </ul>
3.1 RI: Uso de las herramientas de <i>business intelligence</i> en la labor de los abogados Nueva métrica: accesos por usuario	0 (2010)	25	16 (2º semestre 2016) 16 (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>No se alcanza meta</li> </ul>
4.1 RF: Causas con fallo desfavorable para el fisco en materia penal	39,6% (2009)	30%	13,08% (2º semestre 2016) 12,10% (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>Se supera meta</li> </ul>
4.2 RI: Acciones de repetición sobre total de números de sentencias condenatorias (perseguidos)	0,74% (2009)	90%	28,57% (2º semestre 2016) 00,00% (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>Comportamiento volátil respecto a logro de meta</li> </ul>
5.1 RI: Directivos que utilizan los nuevos procedimientos de gestión de la información	0 (2009)	80%	31,2% (1º semestre 2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora sobre línea de base</li> <li>No se alcanza meta</li> </ul>

(\*) RF: indicador de resultado final. RI: indicador intermedio.

- 3.37 A pesar de que todavía no ha finalizado la implementación de las reingenierías a todas las procuradurías fiscales del país, existen ya logros que podrían atribuirse al PMI, aunque con la necesaria cautela hasta que no finalice todo el proceso de implementación. En efecto, las reingenierías de los procesos jurídicos comenzaron a implementarse a finales de 2016 y prosiguieron durante el primer semestre de 2017. Hasta la fecha, las reingenierías de procesos se han implementado en cinco regiones de 17 posibles. Dentro de estas cinco regiones se incluyen las procuradurías fiscales de Santiago y Valparaíso, que son las que manejan más volumen, pero sobre todo los temas que deben atender son de mayor complejidad. Por lo tanto, los indicadores de resultados más vinculados con la complejidad de las causas, que tienen más presencia en las procuradurías fiscales de Santiago y Valparaíso, reflejan mejor los efectos de las reingenierías de procesos ya implementadas en el marco del PMI, mientras que los indicadores de cobertura tienen una menor contribución explicativa al verse afectados por la no extensión *todavía* de las reingenierías al conjunto de las procuradurías, lo que está previsto en los próximos meses.<sup>29</sup>
- 3.38 En este sentido, los dos indicadores de resultados finales (indicadores 1.1 y 4.1 del cuadro 3), ambos estrechamente vinculados al desempeño de la actividad jurídica en causas fisco-demandantes y fisco-demandado, muestran una mejoría respecto a la línea de base, y en ambos casos también alcanzan resultados superiores a la meta fijada. La mejora de desempeño en ambos indicadores es consistente en los dos semestres analizados. No obstante, la mejora más relevante desde un punto de vista de la efectividad del CDE es en el indicador 4.1 “Causas con fallo desfavorable para el fisco en materia penal”, donde el desempeño del CDE en su rol de fisco-demandante presentaba debilidades notorias (se perdían el 30% de las causas, frente al 17,9% en el caso de fisco-demandado) que fueron detalladamente identificadas en el diseño de la operación.<sup>30</sup> Este tipo de causas, normalmente vinculadas a demandas de Estado contra terceros (incumplimiento de contratos, corrupción, etc.), son de gran complejidad y se concentran básicamente en Valparaíso y Santiago, dos de las cinco procuradurías que formaron parte de los procesos de reingeniería de procesos. Sin embargo, los indicadores *intermedios* (indicadores 2.1, 3.1, 4.2 y 5.1)<sup>31</sup> son más sensibles a la cobertura y extensión geográfica de las implementaciones y, por tanto, donde las reingenierías todavía no se han implementado, presentan mejoras respecto a la línea de base, pero no alcanzan la meta fijada.
- 3.39 En el caso del indicador de impacto 1.1 (ver del cuadro 3), el desempeño muestra resultados volátiles en los dos semestres analizados. Este indicador de impacto no está reflejando adecuadamente la implementación de la reingeniería. En efecto, el indicador 1.1 está muy vinculado a la recuperación de los montos una vez que la sentencia judicial es favorable de forma definitiva para el Estado. Es habitual que el trámite procesal hasta obtener la sentencia definitiva discurra por diferentes instancias encadenando recursos, por lo que la duración de un proceso hasta su final suele ser largo (promedio de 24 meses). A esto hay que añadir que una vez que hay confirmación de sentencia definitiva, es necesario promover por parte del CDE las acciones necesarias para ejecutar la sentencia y recuperar los montos. Estas acciones requieren de más tiempo adicional, en especial, la delimitación y ubicación de los bienes del demandado para su ejecución efectiva.

<sup>29</sup> En la sección IV de Sostenibilidad se vuelve sobre este punto.

<sup>30</sup> Ver párrafo 2.3 al respecto.

<sup>31</sup> Se trata de indicadores que miden aspectos parciales de los procesos o de utilización de determinadas herramientas.

- 3.40 Sin embargo, en el caso del indicador de impacto 1.2 el desempeño en ambos semestres mejora respecto a la línea de base, pero no alcanza la meta. El itinerario procesal en este tipo de causas fisco-demandado termina definitivamente con la sentencia, por lo que los tiempos de la implementación de la reingeniería podrían aproximarse mejor a los tiempos procesales.
- 3.41 A falta de una evaluación de impacto, los datos que proporcionan los indicadores de impacto y de resultado apuntan a que existe una mejora del desempeño respecto a la línea de base, pero no hay garantía de que esta mejora sea atribuible totalmente al PMI. Para tener una respuesta más sólida es necesario esperar más tiempo – la duración promedio de una causa es de 24 meses – para poder constatar si existe una ruptura de tendencia en los resultados tras la implementación del programa. En el caso ya mencionado del fortalecimiento de los servicios jurídicos de la Alcaldía Mayor de Bogotá, el cambio de tendencia se produjo a los 18-24 meses de la finalización del Programa<sup>32</sup>.

#### **h. Resultados no previstos**

- 3.42 No se observan resultados imprevistos.

### **IV. EFICIENCIA**

- 4.1 El programa no contemplaba en su diseño un análisis ex-post de la eficiencia, tanto en términos de análisis costo-beneficio como de costo-efectividad. Por ello a continuación se realiza un análisis de sobre costos y sobretiempos para determinar la eficiencia. De acuerdo con la información de los estados financieros auditados, el programa se culminó con el 100% de los recursos del financiamiento utilizados y desembolsados, salvo la cancelación de la suma US\$395.165. Hubo cambios en el costo total del programa y en el monto financiado con crédito del Banco: se utilizó US\$1.854.835 del préstamo y se redujo el monto de la contrapartida a US\$649.002,73 (de los US\$906.100 del presupuesto original)<sup>33</sup>. A continuación, se ofrece un análisis de la eficiencia desde tres aproximaciones: (i) duración del programa; (ii) los indicadores de eficiencia utilizados en el Informe de Evaluación Final<sup>34</sup>; y (iii) los indicadores de eficiencia CPI y SPI de los PMR.

---

<sup>32</sup> Ver Martínez Cuellar, op. cit. y Grafe, Fernando. *¿Es efectiva la defensa jurídica del Estado?* Nota técnica. 2014.

<sup>33</sup> A través de CSC/CCH/436/2017 del 17 de agosto de 2017, el Banco comunicó la cancelación de recursos no utilizados por US\$195.165,04 correspondiendo al saldo del financiamiento no desembolsado por US\$194.980,38 (con fecha valor 10 de mayo de 2017) y el saldo del anticipo desembolsado y devuelto al Banco por US\$184,66 (con fecha valor 27 de julio de 2017). A través de la comunicación CSC/CCH/634/2016 del 12 de octubre de 2016, el Banco a solicitud del Prestatario de la renuncia parcial del financiamiento, efectuó la cancelación de US\$200.000 con fecha valor 20 de septiembre de 2016. No hubo comunicación entre el prestatario y el Banco formalizando la reducción de la contrapartida. Una parte de esta reducción provenía del ahorro del financiamiento de la auditoría externa del programa los cuales fueron realizados por la Contraloría General de la República. Este costo estaba estimado en US\$120.000 en el presupuesto original. El *pari passu* establecido en el contrato de préstamo fue de 71,3% (BID), 28,7% (Gobierno de Chile). El programa cerró con un financiamiento del BID de 74% y una contrapartida de 26%.

<sup>34</sup> Ver Evaluación del Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado, op. cit.

- 4.2 **Desviaciones en los plazos.** El programa tenía un plazo previsto de ejecución de 48 meses, a contar desde la fecha de entrada en efectividad (10 de mayo 2012). Se terminó el 10 de mayo de 2017, 12 meses después de la fecha inicialmente acordada (ver cuadro 4)<sup>35</sup>. Con el fin de comparar el cumplimiento del plazo con otros proyectos similares, se han tomado como referencia aquellos programas del Banco de reforma judicial, por ser temáticamente semejantes al PMI. De los diez programas de reformas judiciales o similares que el Banco tenía en cartera, el PMI es uno de los tres que finalizaron en hasta 25% de desviación de tiempo.

**Cuadro 4 - Grado de cumplimiento de los plazos**

Proyecto	A. Monto BID (mill. USD)	Plazo previsto (meses)	Plazo real (meses)	Previsto versus Real (%)
2538/OC-CH	2,25	48	60	25,0
2497/OC-CH	5,10	48	48	0,0
1666/OC-CH	3,70	42	48	14,7
1745/SF-GY	25,00	36	48	34,2
1875/OC-PN	21,60	60	87	45,8
1115/SF-HO	30,00	60	108	80,8
1277/OC-UR	6,10	60	124	106,8
1377/OC-CR	22,40	60	133	122,1
1332/OC-BA	8,75	48	128	168,0
1074/SF-NI	12,00	54	134	149,1

Fuente: PMR

- 4.3 **Eficiencia según el Informe de Evaluación Final.** Para la medición de la eficiencia se utiliza la misma metodología de análisis que se presentó en el Informe de Evaluación Final (página 52 del Informe). Para ello se construye un indicador que mide de forma desagregada la eficiencia del Programa y sus componentes, de acuerdo con la siguiente expresión:

$$EF = \frac{RA}{CA \cdot TA} / \frac{RE}{CE \cdot TE}$$

- 4.4 Donde EF: eficiencia; RA: actividades/productos alcanzados; RE: actividades/productos esperados; CA: costo de inversión alcanzado (en miles de USD); CE: costo de inversión esperado (en miles de USD); TA: tiempo alcanzado, medido en semestres; y TE: tiempo esperado, medido en semestres. Valores de EF iguales o mayores que 1 indicarán eficiencia en la ejecución, y valores menores a 1 ineficiencia.

**Cuadro 5 - Eficiencia**

	TE	RE	CE	TA	RA	CA	EF
Comp. 1	4,50	5,00	452	5,25	4,00	428	0,72
Comp. 2	5,83	12,00	1.163	6,90	10,00	990	0,83
Comp. 3	4,83	12,00	287	4,13	9,00	281	0,90

<sup>35</sup> El Contrato Modificatorio No. 1 extendiendo el plazo de desembolsos por 12 meses entró en vigencia el 31 de marzo de 2016.

UEP y Gestión	8,00	1,00	1.055	10,00	1,00	805	1,05
<b>Programa</b>	<b>8,00</b>	<b>30,00</b>	<b>2.956</b>	<b>10,00</b>	<b>24,00</b>	<b>2.504</b>	<b>0,76</b>

Fuente: Consultoría Evaluación final del Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado, y elaboración propia

- 4.5 De acuerdo con los datos que se muestran en el Cuadro 5, el programa no podría calificarse de eficiente. El indicador global presenta un resultado de 0,76, lejano a la meta de eficiencia. En todos los componentes del PMI, excepto en el de administración, el indicador es inferior a uno.
- 4.6 **Indicadores CPI y SPI.** Para la aproximación del valor ganado versus costo, se utilizan los indicadores CPI y SPI reflejados en los PMR. El CPI es el índice de rendimiento del costo en un tiempo determinado, y representa la relación que existe entre el valor ganado (cumplimiento de metas físicas) versus el costo actual (gastos reales), es decir, calcula la variación del cronograma. El SPI expresa la diferencia entre el costo presupuestado del trabajo realizado y el costo presupuestado del trabajo programado.<sup>36</sup> El indicador CPI se situó por debajo del rango 0,8 en tres de los años, con una mejora en el año 2016, lo que está denotando que las metas anuales propuestas tenían dificultades para su cumplimiento. El rendimiento del CPI está muy condicionado por la implantación del producto más costoso del programa, el sistema integrado de causas, que como se explicó anteriormente, no se concluyó durante el programa.

**Cuadro 6 – Evolución de los indicadores SPI y CPI**

Índice	2012	2013	2014	2015	2016	2017
SPI (a)	No hay	No hay	0,44	0,59	0,90	0,56
CPI (a)	No hay	No hay	0,74	0,70	0,86	0,60

Fuente: Convergencia – PMR – Sección Supervisión, Subsección Indicadores de Monitoreo.

**Cuadro 7 – Costos del Programa<sup>37</sup>**

OUTPUTS FINANCIAL PROGRESS (US\$)									
Component Nbr.1: Gestión estratégica y del conocimiento									<u>Component revised cost</u>
									419,460
Output	Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.1 Estudio sobre los Impactos organizacionales de la mejora de los procesos formulados.	Estudio	P		36,000	132,000	36,000			204,000
		P(a)		36,000	132,000	36,000	45,000	0	272,700
		A	0	38,870	32,570	88,000	113,260	9,042.96	281,742.96
Output	Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.2	Estudio	P		145,000					145,000

<sup>36</sup> En el cuadro 6 pueden consultarse ambos indicadores. Según la metodología del PMR, son satisfactorios si se sitúan en el rango entre 0,8 y 2, ambos incluidos.

<sup>37</sup> Existe una diferencia entre las cifras en los EFA y en el PMR de US\$3.194.26 por una contabilización errónea entre los años 2013 al 2015 identificada por los auditores externos. La cifra del costo total del programa con esta corrección sería US\$2.503.837,73. Como no hay una desagregación en los EFA de esta contabilización errónea, no es posible reflejar cifras corregidas en el PMR entre los productos del programa. Esta situación fue tratada con el especialista financiero del Banco y sugirió avanzar con este documento con la explicación arriba como el monto en cuestión no es material (0.13% del costo total del programa).

	Análisis comparativo de modelos institucionales de gestión jurídica del estado elaborado		P(a)		145,000			0	0	117,750
			A	0	13,260	31,490	73,000	0	0	117,750

Output		Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.3	Herramienta de business intelligence para recursos para text mining y data mining instalada	Herramienta	P		240,000	32,000				272,000
			P(a)		240,000	32,000		257,640	0	14,360
			A	0	0	14,360	0	0	0	14,360

Output		Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
1.4	Estrategia comunicacional elaborada	Plan	P	18,000						18,000
			P(a)	18,000	18,000			0	0	14,650
			A	0	0	14,650	0	0	0	14,650

Component Nbr.2: Mejora de los procesos de trabajo sustantivos										<b>Component revised cost</b>
										1,211,340
Output		Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.1	Reingeniería de procesos vinculados a la gestión de juicios implantada	Reingeniería	P		156,000	36,000	36,000			228,000
			P(a)		156,000	36,000	36,000	0	0	286,770
			A	0	108,260	99,510	79,000	0	0	286,770

Output		Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.2	Reingeniería de los procesos vinculados a las acciones de cobranza implantada	Reingeniería	P		83,000					83,000
			P(a)		83,000			0	0	83,000
			A	0	0	83,000	0	0	0	83,000

Output		Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.3	Reingeniería de los procesos vinculados al asesoramiento legal implantada	Reingeniería	P			42,000	41,000			83,000
			P(a)			42,000	41,000	0	0	104,850
			A	0	0	77,850	27,000	0	0	104,850

Output		Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
2.4	Sistema integrado de causas implantado	Sistema	P		321,000	347,350	347,350			1,015,700
			P(a)		321,000	347,350	347,350	175,000	357,800	736,720
			A	0	0	9,850	64,150	304,920	137,982	516,902



Component Nbr.3: Desarrollo de sistemas de apoyo									
									<b>Component revised cost</b>
									177,000
Output	Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
3.1	Adaptación de la gestión presupuestaria a centros de costo implantada	centros de costo	P		17,000				17,000
			P(a)		17,000				17,000
			A	0	0	29,130	0	0	29,130

Output	Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
3.2	Reingeniería de procesos de gestión del personal implantada	Reingeniería	P		95,000				95,000
			P(a)		95,000				95,000
			A	0	0	69,730	0	73,780	149,628

Output	Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
3.3	Reingeniería de procesos de información gerencial implantada	Reingeniería	P		36,000	23,000			59,000
			P(a)		36,000	23,000			23,000
			A	0	0	41,730	61,000	0	102,730
Output	Unit of Measure		2012	2013	2014	2015	2016	2017	EOP 2017
3.4	Análisis de las competencias técnicas del Consejo de Defensa del Estado (CDE) realizado	Estudio	P		28,000	14,000			42,000
			P(a)		28,000	14,000	0	42,000	42,000
			A	0	0	0	0	0	0

#### Other Costs

Output				2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Auditorías			P		30,000	30,000	30,000	30,000		120,000
			P(a)		30,000	30,000	30,000	30,000		30,000
			A	0	0	0	0	0	0	0
Gastos Financieros			P		35,780	35,780	35,780	35,780		143,120
			P(a)		35,780	35,780	35,780	35,780		67,000
			A	0	10,525.17	8,815.18	11,872.78	29,781.23	0	61,000
Imprevistos			P		15,000	15,000	15,000	15,000		60,000
			P(a)		15,000	15,000	15,000	15,000		15,000
			A	0	0	0	0	0	0	0
Evaluación Intermedia y Final			P		0	25,000	25,000			50,000
			P(a)		0	25,000	25,000	0	18,571	37,181
			A	0	0	0	18,610.91	0	19,593	38,203
Gestión del Programa			P	112,000	164,000	126,000	120,250			522,250
			P(a)	112,000	164,000	126,000	120,250	94,000	0	706,468
			A	130,108	154,440	144,109.97	154,007.41	124,524.04	0	706,468

## Total Cost

	Output				2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cost
	Total Cost			P	130,000	1,401,780	858,130	686,380	80,780		3,157,070
				P(a)	130,000	1,419,780	858,130	686,380	652,420	418,371	2,663,449
				A	130,108	455,463.33	656,795.15	576,641.1	646,265.27	172,735.96	2,507,183.96 <sup>38</sup>

## V. SOSTENIBILIDAD

- 5.1 La sostenibilidad evalúa los factores que podrían influir en la realización y mantenimiento de los resultados alcanzados tras la ejecución del programa. Para ello es importante identificar si existen riesgos de que los avances alcanzados no tengan persistencia en el tiempo. En la fase de diseño de la operación se realizó un análisis de riesgos. Dentro de los riesgos definidos se identificaron tres que tenían relación con el grado de involucramiento de las autoridades del CDE en la ejecución del programa y con cambios en la agenda del entorno en el que se desempeña el CDE, básicamente en el Gobierno.<sup>39</sup> Es decir, riesgos asociados al compromiso institucional con un nuevo modelo de gestión del organismo, así como con el entorno institucional del país. Estos riesgos pueden seguir afectando a los avances del programa, incluso una vez que esté terminado. Los otros riesgos que se identificaron tienen que ver básicamente con la ejecución del programa. Una vez culminada, estos riesgos desaparecen.
- 5.2 Sobre los riesgos más institucionales vinculados al modelo de gestión y de contexto externo, en el transcurso de la ejecución del PMI se produjeron dos hechos de relevancia que aseguran la continuidad del esfuerzo, y que están directamente relacionados con la sostenibilidad de los resultados.
- 5.3 Por una parte, el sistema de indicadores que forma parte de la matriz de resultados definitiva se ha incorporado a la gestión del CDE. Es decir, en la actualidad el sistema de monitoreo y evaluación del CDE ya incluye dentro de los indicadores de gestión aquellos que han formado parte del programa. Esto constituye un éxito para un programa que tiene por objeto la modernización de la gestión del organismo.
- 5.4 Por otra parte, uno de los puntos que han afectado a la ejecución del programa ha sido las dificultades encontradas – no previstas en el diseño – para financiar la implementación de las reingenierías de los procesos jurídicos. La financiación inicialmente prevista se limitaba a la capacitación del personal existente. Sin embargo, las modificaciones organizacionales y de cargos, sin cambios en el personal existente, que se derivaban de estos cambios en los procesos de trabajo no fueron

<sup>38</sup> Existe una diferencia entre las cifras en los EFA y en el PMR/PCR de US\$3.194.26 por una contabilización errónea entre los años 2013 al 2015 identificada por los auditores externos. La cifra del costo total del programa con esta corrección sería US\$2.503.837,73. Como no hay una desagregación en los EFA de esta contabilización errónea, no es posible reflejar cifras corregidas en el PMR entre los productos del programa. Esta situación fue tratada con el especialista financiero del Banco y sugirió avanzar con la revisión de este documento con la explicación arriba como el monto en cuestión no es material (0.13%).

<sup>39</sup> Se identificaron los siguientes riesgos: (i) designación en 2011 de un presidente del CDE con escaso interés en el proceso de mejora institucional del organismo; (ii) pérdida de relevancia de la mejora institucional del CDE en la agenda del gobierno; (iii) politización del debate sobre mejoras institucionales a introducir en el CDE; (iv) resistencias internas al cambio institucional; (v) inexperiencia del CDE en el uso de los procedimientos de ejecución de programas del Banco; y (vi) dificultades para asignar tiempo suficiente por parte del personal técnico de línea al programa.

suficientemente identificadas en la fase de diseño de la operación y, por lo tanto, no se asignaron recursos necesarios para financiarlas. En el momento del diseño de la operación se pensaba que la implementación era un asunto exclusivamente operacional, susceptible de ser abordado con los recursos técnicos del CDE, sin implicaciones salariales. Ante la necesidad de obtener recursos adicionales para la implementación, el CDE optó por una estrategia de cambio gradual, con los recursos existentes. Ahora bien, el riesgo a largo plazo existía. Sin embargo, en el primer semestre de 2017, el CDE llegó a un acuerdo con la Dirección de Presupuestos (DIPRES) con el que quedan asegurados los fondos presupuestarios necesarios para continuar el proceso de implementación y consolidados en el largo plazo.

## **VI. CRITERIOS NO CENTRALES**

### **A. Alineación Estratégica**

- 6.1 El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, cuyo tercer objetivo es fortalecer la capacidad del Estado. El programa también se alinea con el área transversal de capacidad institucional y del estado de derecho dado que se espera a nivel de impacto incrementar la efectividad del CDE en el ejercicio de la defensa de los recursos del estado. Adicionalmente, el programa se encuentra alineado a la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), que resalta el rol del fortalecimiento de las instituciones de control y el fomento de buenas prácticas en materia de transparencia y apertura del gobierno.

### **B. Monitoreo y evaluación**

#### **i. Diseño del monitoreo y evaluación**

- 6.2 En el diseño de la operación se previeron diversos instrumentos para el seguimiento y evaluación tomando como base la MR, el PEP (incluye el plan de desembolsos), el presupuesto detallado, y la Matriz de Gestión de Riesgos. Para efectos de la supervisión de la ejecución del programa, se previeron reuniones semestrales de seguimiento en las que participarían, al menos, el presidente del CDE, el director del programa, el gerente del mismo, los tres funcionarios designados como responsables técnicos para cada componente y el Banco. En estas reuniones se analizarían, entre otros, los siguientes temas: (i) el avance de las actividades identificadas en el PEP y las medidas correctivas en caso de que el avance sea insatisfactorio; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores (de resultado y producto) establecidos en la MR; (iii) la evolución de los riesgos considerados en la Matriz de Gestión de Riesgos del Programa, así como la eventual aparición de nuevos riesgos durante la ejecución del Programa; (iv) la evolución de la ejecución financiera; y (v) la revisión de las recomendaciones de auditoría. Como resultado de dichas reuniones, se actualizarían semestralmente el PEP y el PA y se elaborarán informes de avances semestrales para su revisión por parte del Banco. Todo ello fue cumplido por el organismo ejecutor.
- 6.3 Por otra parte, estaba previsto que el organismo ejecutor realizaría una evaluación intermedia y una evaluación final del programa, correspondiendo con el 60% y el 90% de los desembolsos, respectivamente. Al llegar al 60% de los desembolsos, se realizó una evaluación intermedia, que sirvió para revisar en profundidad los avances

realizados hasta la fecha. Uno de los aspectos que se subrayó en el informe de evaluación intermedia tenía que ver con la relación entre la reingeniería de los procesos vinculados a los juicios y los impactos organizacionales de la mejora de los procesos. Este nudo volvió a presentarse más adelante en el transcurso de la implementación de las reingenierías. Con el 90% de los desembolsos, la UEP contrató la evaluación final, cuyos resultados han servido de insumo para el PCR.

## **ii. Implementación del monitoreo y evaluación**

- 6.4 Los valores de los indicadores de la MR fueron suministrados semestralmente por el organismo ejecutor. La información financiera asociada a los productos facilitó el seguimiento de los costos y el cronograma.
- 6.5 En el diseño de la operación no se contemplaba una evaluación final de impacto del programa. El informe de Evaluación Final realizado aborda el desempeño del programa desde una óptica preferentemente de insumos, no de resultados. Esta limitación metodológica del ejercicio de evaluación realizado afecta a las eventuales conclusiones que puedan extraerse. Por lo tanto, el alcance de este informe es limitado para poder sacar información relevante acerca del impacto y resultados del programa. Algunas consideraciones recogidas en el informe final que son de utilidad incluyen: (i) limitaciones de los instrumentos de seguimiento para recoger adecuadamente las medidas correctivas, ajustes y/o reformulaciones que habría que introducirse en el proceso de ejecución del PMI; (ii) las actividades deben incorporar procesos de gestión de cambio específicos, dependiendo de los grupos afectados por la modernización; (iii) el Plan de Apoyo al Cambio, sin formalización, se transforma en una consultoría más, sin valor agregado y sin capacidad transformadora de las resistencias al cambio.

## **iii. Utilización del monitoreo y evaluación**

- 6.6 La información recogida por los indicadores de la MR y el Plan de Ejecución Anual/Plurianual fueron utilizados para el seguimiento de la UEP y el Banco. El análisis de la evolución de los índices de CPI y SPI da cuenta de ciertas deficiencias en la planificación de entregables físicos y sus presupuestos que el CDE tuvo dificultades en superar.
- 6.7 Los indicadores de resultados fueron actualizados después de terminar la ejecución cuando entre la UEP y el Banco concluyeron que hubo deficiencias en los indicadores incluyendo la falta de información disponible o la existencia de factores ajenos al programa que influyeron en los resultados.
- 6.8 Las conclusiones derivadas de la evaluación intermedia, en cuanto a los impactos organizacionales de las reingenierías, sirvieron a las autoridades del CDE para tratar de encontrar diferentes opciones que permitieran asumir los costos no previstos de la implementación de las reingenierías y finalmente decidir una estrategia de implementación gradual.

## **iv. Uso de Sistemas de Países**

- 6.9 El CDE realizó el registro contable de la operación en el Sistema Nacional de Contabilidad. Las auditorías externas del programa estuvieron a cargo de la Contraloría General de la República, cuyos informes fueron anualmente presentados en plazo y con opinión sin excepciones.
- 6.10 Las contrataciones de firmas consultoras, consultores individuales y bienes se publicaron en el portal de Chile Compra y para el seguimiento del Plan de Adquisiciones se realizaron reuniones semestrales entre la representación del Banco y la UEP del CDE.

#### **v. Salvaguardas ambientales y sociales**

- 6.11 El programa fue clasificado de Categoría C, de acuerdo con la política de salvaguardas ambientales, no requiriendo tomar medidas específicas de mitigación ambiental.

### **VII. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

- 7.1 Los hallazgos y recomendaciones están organizados en cuatro dimensiones. (i) técnico sectorial, analizando el diseño del programa, su monitoreo y evaluación; (ii) organizacional y gerencial, considerando los mecanismos de ejecución y gerenciamiento del programa; (iii) procesos públicos y actores, analizando las prioridades de los actores y eventuales implicaciones regulatorias; y (iv) aspectos fiduciarios y de gerenciamiento de riesgos.

#### **A. Dimensión técnico sectorial**

- 7.2 En la fase de diseño, el objetivo del programa pretendía abordar dos de las preocupaciones principales que tenían en aquel momento las autoridades del CDE. Por un lado, existía el convencimiento de que la acción del CDE en las causas donde el Estado es demandado era altamente efectiva. Es decir, los procesos de trabajo y las capacidades técnicas instalados, especialmente la buena calidad de sus abogados, respondían adecuadamente a las estrategias de defensa y los resultados ante los tribunales eran positivos. Sin embargo, esta visión positiva no podía ser compartida en aquellas causas donde el Estado ejercía de demandante, pues los indicadores entonces disponibles no mostraban resultados tan satisfactorios.
- 7.3 Por otro lado, la preocupación de las autoridades era también hacia el futuro. Las tendencias observadas en aquel momento mostraban que: (i) existía un creciente número de causas laborales contra el Estado, cuyo origen estaba fuera del control del CDE, y sobre las que era difícil establecer estrategias de defensa tradicionales porque en muchos casos eran demandas masivas; (ii) la complejidad creciente de causas ante nuevas situaciones, como pueden ser nuevos aspectos regulatorios en telecomunicaciones, concesiones de obra pública, etc., que demandaban respuestas jurídicas no tradicionales; y (iii) la necesidad de establecer políticas de prevención del daño antijurídico, con el fin de evitar que el deficiente manejo jurídico de la administración pública origine un aluvión de demandas.
- 7.4 Para afrontar estos retos, el PMI diseñó un conjunto de actividades y productos estructurados en tres componentes, cada uno de ellos orientado a unos objetivos específicos. En aquel momento no existían antecedentes de programas de fortalecimiento de servicios jurídicos del Estado, salvo los esfuerzos que estaba

realizando la Alcaldía Mayor de Bogotá. Se utilizaron aproximaciones conceptuales de proyectos de reforma judicial, que en algunos casos tenían paralelismos con los problemas que debía enfrentar el CDE, lo que permitió establecer de forma pertinente la relación entre productos y el alcance de los objetivos.

- 7.5 Ahora bien, teniendo en cuenta estos elementos, en la actualidad puede afirmarse que el diseño del programa, en especial en cuanto a las metas fijadas, valoró de modo demasiado optimista las posibilidades de mover los indicadores de resultado (y aún más en el caso de los indicadores de impacto) a finalizar el programa. El nivel del que partía el CDE era alto, por lo que los movimientos de los indicadores deberían ser en el margen, lo que también implica costos marginales más altos para poder alcanzarlos.
- 7.6 Esto explica en cierto modo dos de los hallazgos principales en relación con el diseño. Por un lado, los indicadores de resultados mejoraron con respecto a las líneas de base, pero no alcanzaron las metas (demasiado altas, muy probablemente). Por otro lado, no se consideró en el diseño que las mejoras en el margen de los procesos, mediante las reingenierías en el núcleo de los procesos de negocio, con sus implicaciones en términos organizacionales, también iban a implicar cambios significativos, no solo en la estructura organizacional, lo que estaba previsto, sino en los niveles de los cargos y sus retribuciones, que no estaba previsto.
- 7.7 Esto implica que en futuras operaciones es necesario considerar más realismo en las metas de los indicadores cuando una institución parte de un nivel suficientemente efectivo, pero tiene que afrontar más retos de futuro –no empeorar el alto nivel alcanzado como resultado de mayores demandas, por ejemplo–, que solución de problemas presentes. También significa la necesidad de considerar con mayor detalle los efectos indirectos de cambios en los flujos de trabajo cuando ya las organizaciones están operando a buenos niveles de desempeño.
- 7.8 En el diseño del programa no se consideró que las mejoras de los procesos, mediante las reingenierías en el núcleo de los procesos de negocio y en la organización, también iban a implicar cambios significativos, no solo en la estructura organizacional, lo que estaba previsto, sino en los niveles de los cargos y sus retribuciones salariales, que no estaba previsto. Para futuras operaciones, cuando ya las organizaciones son maduras y están operando a buenos niveles de desempeño, en las reingenierías de procesos es necesario considerar con mayor detalle los efectos indirectos sobre la estructura de cargos, y en qué modo las retribuciones salariales son neutras o no.
- 7.9 Relacionado con el punto anterior, en el diseño de la operación no se consideró adecuadamente los retardos que se producen entre las acciones e implementación de los productos y sus efectos sobre los resultados. Esto es especialmente visible en el caso de los indicadores de impacto: pretender que justamente al finalizar el programa pueda haber una variación en los montos recaudados y montos evitados, supone no haber tenido suficientemente en cuenta dos factores condicionantes: (i) el tiempo que transcurre entre que una causa es fallada por los tribunales (en sentido favorable para el Fisco) y registro efectivo del ingreso de los montos recuperados, o la contabilización de los montos evitados, demora más allá del horizonte temporal del Programa; de acuerdo con estimaciones realizadas por el CDE, se considera que un plazo de 24 meses es realista para poder evaluar los resultados; y (ii) el tiempo está condicionado a la acción de terceros (tribunales, fiscalía, abogados de la parte demandada, etc.) que están fuera del control del CDE.
- 7.10 En el diseño de la operación se incluyeron indicadores de impacto y de resultados cuya variación dependía también de actores externos, no controlados ni por el

programa ni por el CDE. Esto significó que algunos indicadores de la MR tuvieran que ser eliminados. En futuras operaciones es conveniente verificar atentamente que los indicadores son dependientes directos de las acciones del programa.

- 7.11 Finalmente, otro hallazgo remarcable relacionado con el diseño de la operación está relacionado con la matriz de resultados. Como se discutió arriba, la estructura de la MR, con dos indicadores de impacto y tres indicadores de resultado final, genera muchas dificultades para interpretar la atribución de los resultados. En este sentido, parece conveniente reducir el número de indicadores y dejar solamente aquellos que realmente son SMART. No obstante, hay que recordar que, en el momento de diseño de operación, las autoridades del CDE querían tener un conjunto de indicadores que mostraran los compromisos de gestión institucional, para lo cual consideraron que el programa podría ser un impulsor de cambio en la forma en la que la organización medía sus resultados. En este sentido, es llamativo que las actuales autoridades del CDE estén determinadas a seguir considerando estos indicadores como útiles para la medición de los resultados de su gestión.
- 7.12 Desde un punto de vista del monitoreo de la operación, para el seguimiento del PMI se utilizaron las herramientas propias del Banco (PMR, principalmente), y se realizó una evaluación intermedia. Esta evaluación fue importante para detectar los problemas que posteriormente surgirían en el momento de la implementación de las reingenierías en *todas* las procuradurías fiscales, y la decisión posterior de proceder a una estrategia gradual. En futuras operaciones sería muy conveniente reforzar el papel de la evaluación intermedia con el fin de obtener alertas tempranas que pueden condicionar el desarrollo de todo el programa.

## **B. Dimensión organizacional y gerencial**

- 7.13 En el diseño de la operación se consideró de forma no realista que el periodo de 48 meses entre la fecha de elegibilidad total, es decir, de comienzo real de la ejecución del programa, hasta la terminación de la operación serían suficientes para poder ejecutar todos los productos, incluyendo la implementación. Es cierto que el CDE tenía unas capacidades administrativas ya instaladas con conocimientos de los procedimientos nacionales de adquisiciones y contrataciones. Sin embargo, tanto la instalación de la UEP como la asimilación de los procedimientos del Banco requirieron de una curva de aprendizaje superior a la prevista. Estos fueron dos de los factores que obligó a prolongar doce meses más la ejecución del programa. Todo ello en un contexto donde la UEP se instaló como una unidad no integrada en el conjunto de la organización del CDE, lo que dificultaba la necesaria coordinación con las otras unidades técnicas (Unidad de Informática, Defensa Jurídica, etc.) para la elaboración de los requerimientos técnicos que se precisaban y su participación directa en la ejecución del programa. Los ritmos burocráticos no suelen coincidir con los ritmos requeridos por el programa.
- 7.14 Estas situaciones son frecuentes en la ejecución de los programas de préstamo, cuando la UEP tiene dificultades para insertarse dentro de la lógica burocrática de una organización, para marcar un ritmo coordinado y para apropiarse rápido de los nuevos procedimientos del Banco. Existen pocas soluciones a este desafío. Solo en aquellos casos en los que las unidades ejecutoras tienen experiencia previa es posible prever un cumplimiento de los plazos; en los demás casos, será necesario ser más realista con la planificación. En los casos en los que existen debilidades técnicas para comprender el alcance conceptual de algunos productos (sistema integrado de gestión

de causas), será necesario ser más realista con la planificación y prever los necesarios respaldos en términos de personal y de capacitación de la UEP.

### **C. Dimensión relacionada con los procesos públicos y actores**

- 7.15 Además de los problemas derivados de la curva de aprendizaje, otro que afectó a la marcha del programa tiene que ver con la articulación de su ejecución con los resultados que se esperan de la gestión burocrática normal. En Chile, todos los organismos de la Administración Pública cuentan con indicadores que se encuadran dentro de un sistema de compromisos institucionales, que, a su vez, se vinculan con un sistema de incentivos grupales mediante un bono anual en caso de cumplimiento (para simplicidad se denominarán incentivos PMG).
- 7.16 Uno de los problemas observados y que afectó de manera directa a la ejecución del programa, principalmente en los 12 primeros meses, fue la divergencia entre una parte significativa de la organización, que tenía en los indicadores vinculados a los incentivos PMG, el lineamiento principal de su desempeño, y la ejecución del programa que tenía un sistema de indicadores diferentes. En el primer caso, el cumplimiento disparaba un bono económico, en el segundo caso no. Por ello, la determinación de las autoridades del CDE de incorporar los indicadores del programa a su sistema de indicadores ayudará a que en el futuro la implementación completa del PMI en todas las procuradurías fiscales que faltan pueda realizarse sin mayores resistencias.

### **D. Dimensión fiduciaria y de gestión de riesgos**

- 7.17 Entre los riesgos adecuadamente identificados en el diseño de la operación se encontraba los problemas de liderazgo que pudieran surgir como resultado de los cambios en la presidencia de la institución y, por lo tanto, las eventuales modificaciones en las prioridades como resultado de una nueva agenda para el organismo. En el transcurso de la ejecución pasaron tres presidentes, que no afectaron la ejecución como tal. Todos ellos revalidaron los compromisos institucionales con el programa.
- 7.18 Tal vez la razón para explicar la no afectación del programa por los cambios en la máxima autoridad de la institución radique en que en el proceso de elaboración hubo una muy amplia participación del resto de los consejeros del CDE que se implicaron muy activamente en el diseño y formulación del mismo. Una vez ya en ejecución, estos consejeros mantuvieron su compromiso con el programa a través de su participación en el Comité Directivo, lo que facilitó su posterior asimilación por la organización. Como recomendación para futuras operaciones, es conveniente identificar los liderazgos institucionales que puedan mantenerse estables a lo largo de todo el plazo de ejecución del programa, y con participación directa en los órganos de gestión estratégica y supervisión.

### **E. Divulgación y diseminación**

- 7.19 Uno de los puntos señalados en el informe de Evaluación Final se refiere a las debilidades encontradas en las estrategias de divulgación y diseminación de las acciones del programa. Estas debilidades pueden explicarse en parte por una cultura institucional muy jerarquizada y con tendencia hacia una gestión normativa frente a una gestión basada en resultados. Precisamente el programa tenía como uno de sus propósitos incorporar en el CDE un modelo de gestión menos normativizado, y mucho



más basado en una lógica de procesos y resultados. En cualquier caso, el efecto de todo ello sobre la organización es la aparición de resistencias al cambio que no fueron suficientemente identificadas durante la preparación de la operación.

- 7.20 Por otra parte, tampoco hubo una proyección abierta hacia otros actores institucionales externos con el fin de explicar los avances que suponía el programa y en qué medida podría ser aliados del proceso de implementación.
- 7.21 Esta falta de previsión en el diseño de la operación de acciones de divulgación y diseminación de los resultados previstos del programa significó también que el CDE no tuviera previsto dotarse de una estrategia de cambio que le permitiera neutralizar las resistencias y mitigar los riesgos. Es obvio que dentro de esta estrategia de cambio había que incluir la divulgación y diseminación.
- 7.22 Esta posición pasiva comenzó a modificarse cuando en la UEP hubo una percepción clara de las resistencias que se estaban planteando y en la necesidad de explicar de forma muy extensa al conjunto de la organización cuáles eran los logros y resultados esperados del programa, y en qué modo los cambios iban a mejorar su propio trabajo. Para ello fue fundamental el actual proceso de implementación de las reingenierías de los procesos jurídicos, en el que la Unidad Ejecutora trabaja estrechamente con el personal de las procuradurías en adaptar sus tareas al nuevo modelo.

**Cuadro 8 – Hallazgos y Recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión técnico-sectorial	
<p><b>Hallazgo 1:</b> Indicadores en un marco organizacional maduro</p> <p>El diseño del programa, en especial en cuanto a las metas fijadas, valoró de modo demasiado <i>optimista</i> las posibilidades de mover los indicadores de resultado (y aún más en el caso de los indicadores de impacto). El nivel del que partía el CDE era alto, por lo que los movimientos de los indicadores deberían ser en el margen, lo que también implica costos marginales más altos para poder alcanzarlos.</p> <p>Esto explica los hallazgos principales en relación con el diseño del programa. Por un lado, los indicadores de resultados mejoraron con respecto a las líneas de base, pero en algunos casos no alcanzaron las metas por ser excesivamente altas, cuando ya partían de niveles muy altos.</p>	<p><b>Recomendación 1:</b></p> <p>En futuras operaciones es necesario considerar más realismo en las metas de los indicadores cuando una institución parte de un nivel de efectividad alto, pero tiene que afrontar más retos de futuro –no empeorar el alto nivel alcanzado como resultado de mayores demandas, por ejemplo.</p>
<p><b>Hallazgo 2:</b> Efectos indirectos no identificados</p> <p>No se consideró en el diseño del programa que las mejoras de los procesos, mediante las reingenierías en el núcleo de los procesos de negocio y en la organización, también iban a implicar cambios significativos, no solo en la estructura organizacional, lo que estaba previsto, sino en los niveles de los cargos y sus retribuciones salariales, que no estaba previsto.</p>	<p><b>Recomendación 2:</b></p> <p>Cuando ya las organizaciones son maduras y están operando a buenos niveles de desempeño, en las reingenierías de procesos es necesario considerar con mayor detalle los efectos indirectos sobre la estructura de cargos, y en qué modo las retribuciones salariales son neutras o no.</p>
<p><b>Hallazgo 3:</b> Retardos en los efectos</p> <p>En el diseño de la operación no se consideraron adecuadamente los retardos que se producen entre las acciones e implementación de los productos y sus efectos sobre los resultados. Esto es especialmente visible en el caso de los indicadores de impacto: pretender que justamente al finalizar el programa pueda haber una variación en los montos recaudados y montos evitados, supone no haber tenido suficientemente en cuenta dos factores condicionantes: (i) el tiempo que transcurre entre que una causa es fallada por los tribunales (en sentido favorable para el Fisco) y registro efectivo del ingreso de los montos recuperados, o la contabilización de los montos evitados, demora más allá del horizonte temporal del Programa; de acuerdo con estimaciones realizadas por el CDE, se considera que un plazo de 24 meses es realista para poder evaluar los resultados; y (ii) el tiempo depende de la</p>	<p><b>Recomendación 3:</b></p> <p>En futuras operaciones es conveniente fijar de forma realista el momento de medir los resultados e impacto de las acciones del programa. En especial, en aquellos proyectos que implican reingenierías en los procesos de trabajo y cambios organizacionales, los efectos en el desempeño institucional pueden tener un retardo al menos de 24 meses después de la implementación.</p>

acción de terceros (tribunales, fiscalía, abogados de la parte demandada, etc.) que están fuera del control del CDE.	
<b>Hallazgo 4:</b> Factores externos  En el diseño de la operación se incluyeron indicadores de impacto y de resultados cuya variación dependía también de actores externos, no controlados ni por el programa ni por el CDE. Esto significó que algunos indicadores de la MR tuvieran que ser eliminados	<b>Recomendación 4:</b>  En futuras operaciones es conveniente verificar que los indicadores son dependientes directos de las acciones del programa.
<b>Hallazgo 5:</b> Matriz de resultados poco SMART  La estructura de la matriz de resultados diseñada por el programa, con dos indicadores de impacto y tres indicadores de resultado final, genera muchas dificultades para interpretar la atribución de los resultados.  No obstante, hay que recordar que, en el momento de diseño de operación, las autoridades del CDE querían tener un conjunto de indicadores que mostraran los compromisos de gestión institucional, para lo cual consideraron que el programa podría ser un impulsor de cambio en la forma en la que la organización medía sus resultados. En este sentido, las actuales autoridades del CDE están determinadas a seguir considerando estos indicadores como útiles para la medición de los resultados de su gestión.	<b>Recomendación 5:</b>  En futuras operaciones es conveniente verificar que todos indicadores son <i>SMART</i> .
<b>Dimensión organizacional y gerencial</b>	
<b>Hallazgo 6:</b> Curva de aprendizaje  Tanto la instalación de la UEP como la asimilación de los procedimientos del Banco requirieron de una curva de aprendizaje superior a la prevista. Estos fueron dos de los factores que obligó a prolongar doce meses más la ejecución del programa.	<b>Recomendación 6:</b>  En los que las unidades ejecutoras tienen experiencia previa es posible prever un cumplimiento de los plazos; en los demás casos, será necesario ser más realista con la planificación de los plazos.
<b>Hallazgo 7:</b> Ritmos burocráticos  La UEP se instaló como una unidad no integrada en el conjunto de la organización del CDE, lo que dificultaba la necesaria coordinación con las otras unidades técnicas del organismo (Unidad de Informática, Defensa Jurídica, etc.) para la elaboración de los requerimientos técnicos que se precisaban y su participación directa en la ejecución. Los ritmos burocráticos no suelen coincidir con los ritmos requeridos por el programa.	<b>Recomendación 7:</b>  En los casos en los que existen debilidades técnicas para comprender el alcance conceptual de algunos productos (sistema integrado de gestión de causas), será necesario ser más realista con la planificación y prever los necesarios respaldos en términos de personal y de capacitación de la UEP.

<b>Dimensión relacionada con los procesos públicos y actores</b>	
<p><b>Hallazgo 8:</b> Conflictos de incentivos</p> <p>Uno de los problemas que afectó a la marcha del programa tiene que ver con la articulación de su ejecución con los resultados que se esperan de la gestión burocrática normal. En el caso de Chile, todos los organismos de la Administración Pública cuentan con indicadores dentro de un sistema de compromisos institucionales, que, a su vez, se vinculan con un sistema de incentivos grupales mediante un bono anual en caso de cumplimiento (se denominarán incentivos PMG).</p> <p>Uno de los problemas observados y que afectó de manera directa a la ejecución del Programa, principalmente en los 12 primeros meses, fue la divergencia entre una parte significativa de la organización, que tenía en los indicadores vinculados a los incentivos PMG, el lineamiento principal de su desempeño, y la ejecución del Programa que tenía un sistema de indicadores diferentes. En el primer caso, el cumplimiento disparaba un bono económico, en el segundo caso no.</p>	<p><b>Recomendación 8:</b></p> <p>La determinación de las autoridades del CDE de incorporar los indicadores del programa a su sistema de indicadores ayudará a que en el futuro la implementación completa del PMI en todas las procuradurías fiscales que faltan pueda realizarse sin mayores resistencias.</p>
<b>Dimensión fiduciaria y de gestión de riesgos</b>	
<p><b>Hallazgo 9:</b> El liderazgo como mitigador de riesgos</p> <p>Entre los riesgos adecuadamente identificados en el diseño de la operación se encontraba los problemas de liderazgo que pudieran surgir como resultado de los cambios en la presidencia de la institución y, por lo tanto, las eventuales modificaciones en las prioridades como resultado de una nueva agenda para el organismo. En el transcurso de la ejecución del programa pasaron hasta tres presidentes, que en no afectaron la ejecución como tal. Todos ellos revalidaron los compromisos institucionales con el programa.</p> <p>Tal vez la razón para explicar la no afectación del programa por los cambios en la máxima autoridad de la institución radique en que en el proceso de elaboración hubo una muy amplia participación del resto de consejeros del CDE que se implicaron muy activamente en el diseño y formulación del mismo. Una vez ya en ejecución, estos consejeros mantuvieron su compromiso con el programa con su participación en el Comité Directivo, lo que facilitó su posterior asimilación por la organización.</p>	<p><b>Recomendación 9:</b></p> <p>Es conveniente identificar los liderazgos institucionales que puedan mantenerse estables a lo largo de todo el plazo de ejecución del programa, y promoviendo su participación directa en los órganos de gestión estratégica y supervisión.</p>
<b>Divulgación y disseminación</b>	

<p><b>Hallazgo 10:</b> Diseminación y la estrategia de cambio</p> <p>No se prestó la debida atención a la divulgación y diseminación de las acciones del programa. Estas debilidades pueden explicarse en parte por una cultura institucional muy jerarquizada y con tendencia hacia una gestión normativa frente a una gestión basada en resultados. Precisamente el programa tenía como uno de sus propósitos incorporar en el CDE un modelo de gestión menos normativizado, y mucho más basado en una lógica de procesos y resultados. En cualquier caso, el efecto de todo ello sobre la organización es la aparición de resistencias al cambio que no fueron suficientemente identificadas durante la preparación de la operación.</p>	<p><b>Recomendación 10:</b></p> <p>Es conveniente prestar importancia a la identificación de los riesgos que pueden generarse y fijar las acciones de mitigación necesarias. El análisis de riesgo prevé este tipo de situaciones, así como proporciona indicaciones para prevenir las resistencias al cambio.</p> <p>Sin embargo, durante la fase de ejecución del programa es necesario verificar de forma más atenta que estas indicaciones se están cumpliendo. Una de las acciones que en el PMI permitió mejorar la aceptación de los cambios propuestos, en especial en las reingenierías, fue que UEP trabajó estrechamente, sobre el terreno, con el personal de las procuradurías fiscales en adaptar sus tareas al nuevo modelo.</p>
---	---