



Consortio para la **Reforma** del **Estado**

Proyecto 4.3
Evaluación y Propuesta del sistema de control estratégico y operacional en Chile

Rodrigo Castro

Yael Senerman

Julio Neme

Lorenzo Cerda

Santiago, 22 de enero de 2009

Agenda

- Introducción
- Diagnóstico
- Experiencias internacionales
- Desafíos Pendientes
- Propuestas



Diagnóstico: Descripción sistema vigente

- No existe un modelo de control estratégico y operacional homogéneo
 - Convenios de Desempeño Colectivos y Convenios de Desempeño del Directivo excepción
 - Cada institución tiene sistemas de control propios y diversos, con distintos niveles de desarrollo, asegurando, por lo general, el control financiero.
 - Factor común: requerimientos de DIPRES a todas las instituciones.
- Otros organismos del Estado que realizan control de gestión son:
 - SEGPRES
 - MIDEPLAN
 - Organismos sectoriales (SERNAM)
- Sistema de Evaluación y Control de Gestión de DIPRES está asociado al ciclo presupuestario y sus cuatro etapas básicas (se asocian diversos instrumentos de gestión)



Diagnóstico: Descripción sistema vigente

- Instrumentos de evaluación y control de gestión comunes:
 - Instrumentos de Monitoreo y Seguimiento
 - Indicadores de Desempeño
 - Balance de Gestión Integral
 - Definiciones Estratégicas
 - Presentación de Programas al Presupuesto
 - Evaluación
 - Evaluaciones de Impacto de Programas
 - Evaluaciones de Programas Gubernamentales
 - Evaluación de Programas Nuevos
 - Evaluaciones Comprehensivas del Gasto
 - Mecanismos de Incentivo Institucional
 - Programas de Mejoramiento de Gestión
 - Ley Médica
 - Metas de Eficiencia Institucional
 - Fondo de Modernización de la Gestión Pública



Diagnóstico: Análisis modelo vigente

- FORTALEZAS

- Sistema de Evaluación y Control de Gestión administrado por DIPRES se encuentra arraigado en las instituciones.
- Esto ha generado un lenguaje común respecto a los instrumentos de control y criterios de evaluación, transversal entre las organizaciones, produciendo el fortalecimiento del sistema mediante:
 - profesionales expertos
 - desarrollo de metodologías
 - tecnología ad hoc.
- Incentivos estén asociados al sistema ha permitido una consolidación de éste en las instituciones del Poder Ejecutivo.
- Si bien no es un proceso sencillo, hay espacio para integrar los requerimientos de control de gestión internos y externos.



Diagnóstico: Análisis modelo vigente

- PRINCIPALES BRECHAS

- Instrumentos y requerimientos de organismos que ejercen funciones de control se replican parcialmente y no actúan sistemáticamente entre ellos.
 - Hay carencias en su interrelación, de manera que puedan integrarse en función de la eficiencia y del dar cuenta de objetivos comunes.
- El sistema no promueve la fijación de metas desafiantes
- Existe una baja asociación del control con los procesos de planificación y presupuestario.
- Falta profundizar medición cualitativa de los programas:
- Indicadores que cada institución requiere medir para que sea una eficiente contribución a su gestión estratégica, no son necesariamente los solicitados por los organismos externos.
- Instituciones no poseen información fidedigna y disponible para un adecuado control estratégico y operacional.
- Salvo excepciones, no hay control estratégico, sino sólo operacional, midiéndose principalmente indicadores de tendencia (procesos).



Diagnóstico: Análisis modelo vigente

- **PRINCIPALES BRECHAS**

- Al ser un ciclo anual, no permite visiones e iniciativas de mediano y largo plazo.
- Ausencia de línea base no permite una medición certera de impacto.
- No existen sistemas formales de medición multisectorial.
- Buena opinión de los funcionarios públicos respecto a las definiciones estratégicas y su mala opinión respecto a los sistema de información, dan cuenta de que existe una gran brecha entre los lineamientos estratégicos y operación cotidiana.
- Herramientas como PMG que bien utilizadas podrían entregar una adecuada información de desempeño y mejorar prácticas asociadas a la eficiencia en la asignación y uso de los recursos, se distorsionan en aquellas organizaciones con falta de claridad en su misión y objetivos de mediano y largo plazo, convirtiéndose en un instrumento administrativo, sin impacto en la gestión.



Lecciones de Experiencias Internacionales

- *Marcos presupuestarios de mediano plazo*: se cambia enfoque de corto plazo tradicional en la formulación del presupuesto, que contempla un único año, por uno de mediano plazo que permita una mejor planificación estratégica
- *Enfoque presupuestario global*: sistema en que se determina un nivel global de gasto público, y luego un nivel total asignado a cada ministerio, los que se redistribuyen entre los respectivos programas y servicios
 - Aumenta las responsabilidades e involucramiento de los directores de servicios, descentralizando (mayor autonomía)
- *Mayor autonomía a servicios*: evaluación de resultados, con el fin de entregar mayor autonomía a los directores de los servicios
 - Se asume que éstos están mejor preparados que el gobierno central para determinar la adecuada asignación y uso de los recursos disponibles, mejorando así la eficiencia.

Lecciones de Experiencias Internacionales

- *Foco en resultados:* A cambio de la mayor autonomía en el uso de recursos, las evaluaciones se han concentrado en un control más estricto de los resultados obtenidos por cada servicio
 - Enfoque está no ya en el cómo, sino más bien en el qué; es decir, más que el seguimiento de los procesos y procedimientos, se ha puesto énfasis en controlar los productos.
- *Transparencia Presupuestaria:* mejorar cantidad, y calidad, de la información entregada al público o a los organismos gubernamentales pertinentes
 - Mayoría de los países ha sistematizado y entrega periódica de información
- *Prácticas contables actualizadas:* modelo de contabilidad en base devengada
 - Manera de entregar mejores estimaciones de costos, efectividad y manejo financiero de ministerios y programas.
 - Sistemas de seguimiento de recursos asignados y no utilizados, se reduce así los incentivos a gastar todos los recursos disponibles antes del fin de cada año (objetivo de la ejecución presupuestaria tiene un menor énfasis que la eficacia, eficiencia y calidad de las intervenciones públicas)

Principales Desafíos

- Sistema que considere el control como seguimiento de la implementación de una estrategia definida y como insumo para aprendizaje y la planificación en un ciclo continuo e integrado.
- Control estratégico y operacional que utiliza el Ejecutivo debería constituirse como insumo para el aprendizaje continuo, facilitando la toma de decisiones orientada a ejecutar la estrategia definida. Para esto, se requiere instalar una cultura de trabajo y control por objetivos.
- El sistema de control debe garantizar mayores niveles de accountability, al permitir identificar responsables asociados al cumplimiento de los objetivos.
- El sistema presupuestario y de ejecución debe ser plurianual, para que se adecue a estrategias de mediano y largo plazo.
- Ser una herramienta que permita realizar estimaciones de tendencias sobre el impacto que una organización y su accionar provocan.
- Resguardar y promover niveles adecuados de transparencia.
- Hacer el link entre operación y estrategia, permitiendo así integrar el corto con el mediano y largo plazo.



Principales Desafíos

- Dar alertas tempranas que permitan modificar operación de actividad de la organización, de acuerdo a sus lineamientos estratégicos.
- Se requiere un mayor involucramiento de Ministerios en control de gestión de servicios públicos, a través de:
 - Fortalecer unidades de planeación y presupuestaria
 - Establecer instancias de evaluación conjunta de gestión institucional
 - Aplicar flexibilización selectiva de norma sobre administración financiera a servicios con buen desempeño
- Se requiere hacer la distinción en materia de control operacional y presupuestaria detallado, entre servicios públicos de nivel avanzado de desarrollo, de aquellos de desarrollo incipiente.



PROPUESTA N°1

Establecer un Sistema de Planificación y Control Plurianual

- El desarrollo de un sistema plurianual de planificación, programación y control, permitiría el establecimiento de estrategias más estables, con procesos de aprendizaje efectivos
- Condiciones:
 - Foco territorial y diálogo público-privado
 - Exigencias de desarrollo de líneas base para la implementación de nuevos programas.
- Se recomienda mejorar aquellos instrumentos ya internalizados por organizaciones y que han demostrado afectar positivamente la gestión de las instituciones, intentando agregarles una visión de control más estratégico, antes que desarrollar nuevas herramientas
 - Considerar que el arraigo de éstas requiere de tiempo y recursos
 - Se sugiere modificar aquellas que ya han alcanzado el objetivo de la consolidación en la cultura de las instituciones.
- Este sistema evita el foco en la ejecución presupuestaria, pues al medir en un mediano plazo, es posible evaluar impacto y no sólo procesos
 - Modificará la práctica de medir y asignar presupuesto según lo ejecutado el período anterior.



PROPUESTA N°2

Un sistema con enfoque multisectorial

- Deseable que las instituciones mantengan dentro de sus funciones el control operacional propio. Evaluaciones de impacto: radicadas en un organismo externo, lo cual no sólo garantizaría niveles de transparencia e imparcialidad suficientes. Esto:
 - generaría a nivel del Poder Ejecutivo una institucionalidad especializada y de alto nivel que permita difundir buenas prácticas detectadas en las evaluaciones que realice
 - si un organismo transversal evalúa impacto, es más factible que se realice una evaluación multisectorial, para una temática que es atendida por más de una institución simultáneamente.
- Este sistema generaría un enfoque temático y no por “organigrama”, lo que permitiría evaluar más los impactos que los procesos de los programas.



Establecimiento de Modelos de Gestión y Control Estratégico en las Instituciones

- Instituciones no sólo definan su estrategia, sino también la gestionen
 - Disponer sistemas o modelos de gestión adecuados que aseguren un ciclo integrado de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación
- Improbable estandarizar un modelo de gestión único, para todas las instituciones, por la variabilidad en su cultura
 - Exigir en alguno de los instrumentos de reporte que ya tienen las instituciones (BGI, por ejemplo), un informe sobre la implementación y los beneficios obtenidos de dicho modelo.
- Control estratégico podría ser apalancado por una plataforma informática común para todo el Estado, a la cual tengan acceso todas las instituciones
 - Se potencia cruce de información indispensable en la formulación y evaluación de políticas multisectoriales.
- Integrar sistemas de control con otros sistemas tales como calidad, modelo de excelencia, etc.