

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y CONTROL DE GESTIÓN PARA INSTITUCIONES PÚBLICAS

Felipe Fuenzalida López

Control de gestión


EDITORIAL
USACH


DCYA

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Y CONTROL DE GESTIÓN
PARA INSTITUCIONES
PÚBLICAS

Planificación estratégica y control de gestión para instituciones públicas

Felipe Fuenzalida López

Editorial Universidad de Santiago de Chile, 2025

Av. Víctor Jara 3453, Estación Central, Santiago de Chile

Tel.: +56 2 2718 0080

www.editorialusach.cl

© Felipe Fuenzalida López, 2025

ISBN edición digital: 978-956-303-820-0

Director editorial: Jorge Montealegre I.

Edición: Katherine Hoch F.

Diagramación: Andrea Meza V.

Diseño de portada: Ana Ramírez P.

Revisor académico: Carlos Paillacar S.

Primera edición, diciembre 2025

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico o mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo de la editorial.

Impreso en Chile

FELIPE FUENZALIDA LÓPEZ

PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA
Y CONTROL DE GESTIÓN
PARA INSTITUCIONES
PÚBLICAS



Índice

Introducción	9
Capítulo 1	
Contexto en el que se insertan las organizaciones públicas	13
1.1. Funcionamiento del Estado y los servicios de la administración central	13
1.2. Gobernanza, transparencia y probidad pública	16
1.3. Problemáticas que enfrentan los organismos públicos en la actualidad	20
1.4. Normativas que rigen a los servicios de la administración del Estado.....	22
Capítulo 2	
Análisis crítico y elaboración de definiciones estratégicas para instituciones públicas	25
2.1. Generalidades	25
2.2. Misión.....	27
2.4. Valores	30
Capítulo 3	
Análisis estratégico para instituciones públicas	39
3.1. Generalidades	39
3.2. Ambiente externo.....	40
3.3. Ambiente interno.....	75
3.4. Matriz FODA	86
Capítulo 4	
Formulación estratégica	89
4.1. Definición de la estrategia	89
4.2. Modelo de negocio	91

Capítulo 5	
Control de gestión estratégico	97
5.1. Generalidades de los sistemas de control de gestión.....	97
5.2. Indicadores de desempeño	99
5.3. Mapas estratégicos	104
5.4. Cuadro de Mando Integral.....	115
5.5. Desdoblamiento estratégico	132
Capítulo 6	
Control de gestión y operación	145
6.1. Evaluación de desempeño y control de gestión en el contexto del proceso presupuestario.....	145
6.2. Cultura organizacional y modernización en el sector público.....	149
6.3. Mecanismos de incentivo del sector público.....	152
6.4. Medición, evaluación y análisis de desempeño.....	163
6.5. Gestión de procesos en organismos públicos	171
Levantamiento de procesos.....	180
Conclusiones	195
Referencias	199
Anexo 1	
Informe de ejecución presupuestaria (SERNAC)	205
Anexo 2	
Formulario A1 “Definiciones estratégicas”	206
Anexo 3	
Formato FODA cuantitativo	207
Anexo 4	
Metodología de análisis de riesgos	208

Introducción

Las organizaciones modernas se desenvuelven en un contexto que se caracteriza por acelerados cambios y dinámicas sociales que configuran nuevas formas de relacionamiento. El auge de la inteligencia artificial, el cambio climático, los fenómenos demográficos, propician un escenario que requiere de profesionales que se adapten a una diversidad de realidades organizacionales de forma ágil y flexible.

La situación contextual antes descrita afecta las decisiones organizacionales y aquellos procesos que establecen lineamientos estratégicos de largo plazo y en el diseño de herramientas que posibiliten el control en la organización. La comprensión de estos fenómenos y su impacto resulta fundamental a nivel profesional, por cuanto requiere de competencias técnicas específicas y habilidades profesionales para enfrentar estos desafíos a nivel organizativo.

En este escenario de cambios, los organismos públicos cumplen un rol fundamental en establecer una nueva relación con la ciudadanía que se centre en fortalecer su gobernanza, a través de sistemas de control de gestión que propicien una mejor planificación, mediciones de desempeño eficaces y una cultura organizacional flexible. De esta forma, es posible afianzar su institucionalidad y responder a las demandas que surgen de la ciudadanía.

El Contador Público y Auditor (CPA) de la USACH es un profesional formado en distintas disciplinas con la finalidad de aportar en los sistemas de información contable, desarrollar auditorías, robustecer los sistemas de control, entre otras funciones relevantes. En la línea de formación asociada a control de gestión, se espera que el profesional aporte en su organización en todo el proceso de toma de decisiones.

Sin perjuicio de lo integral de la formación profesional de la carrera del CPA, se visualiza la necesidad de afianzar los conocimientos teóricos y prácticos en la realidad del mundo público. Como se ha señalado, dichas instituciones poseen particularidades y complejidades que se deben abordar en específico, dado que el proceso de creación de valor está vinculado con el bienestar social de la población. Un sistema de control de gestión requiere de un diseño adaptativo según la naturaleza de la organización, asunto aún más complejo si las materias a tratar están vinculadas a salud, educación, seguridad, vivienda, defensa y otras asociadas al bien común.

La complejidad del mundo público no solo radica en su proceso de creación de valor social, sino además en estructuras más rígidas, una cultura organizacional particular y en su obligación de rendir cuentas a la ciudadanía, variables que condicionan una forma particular de concebir la planificación estratégica, la evaluación del desempeño, los mecanismos de compensaciones y las formas de reportabilidad.

Este texto docente se confecciona con la finalidad de aportar al alumnado de la carrera CPA de elementos, herramientas y metodologías en materia de planificación estratégica y control de gestión adaptadas a la realidad de las organizaciones del Estado. El texto es un complemento a las materias revisadas en las respectivas asignaturas y pretende ser un apoyo en la aplicación de casos prácticos, en el desarrollo del Trabajo de Titulación y en cualquier otra instancia donde el texto pueda ser consultado.

En el primer capítulo se revisará el contexto en el que se insertan las organizaciones públicas, con una revisión general sobre el funcionamiento del Estado y los órganos de administración central, describiendo las normativas y los principios que rigen a dichas organizaciones.

En el segundo capítulo se presentan herramientas para desarrollar un análisis crítico de las definiciones estratégicas, así como pautas para la elaboración de misión, visión y valores propias para organizaciones públicas.

En el tercer capítulo se entregan herramientas para la realización de un análisis estratégico que aborde los aspectos del macro y microentorno, lo que se traduce en considerar las variables macroeconómicas, los fenómenos sociales, los factores ambientales, las relaciones con los grupos de interés. Asimismo, es necesario considerar la cultura organi-

zacional, la administración de los recursos y otros aspectos de índole interna que inciden en las decisiones del Estado.

En el cuarto capítulo se formula la estrategia para una organización pública que comprende la definición de objetivos e iniciativas que faciliten el alineamiento a la estrategia.

En el sexto capítulo se introducen las herramientas necesarias para desarrollar control de gestión estratégico, a través de adaptaciones a la metodología de Mapas Estratégicos y Cuadro de Mando Integral adaptado a la realidad de las organizaciones públicas.

En el último capítulo se integra la estrategia a la operación de las organizaciones, a través de la revisión de los instrumentos de evaluación y control, los mecanismos de incentivo existentes, formas de focalizar el análisis de desempeño y una revisión a la gestión por procesos en organismos públicos.

Capítulo 1

Contexto en el que se insertan las organizaciones públicas

Este capítulo tiene por objetivo presentar el contexto en el que se desenvuelven las organizaciones públicas. El alumnado podrá conocer cómo funciona el Estado y la conformación general de los servicios que pertenecen a la administración central. Por otra parte, se describen las instancias de control externo e interno y las normativas que rigen los principios de probidad y transparencia en la administración pública.

Para comprender el contexto y sus problemáticas, es necesario dar a conocer las variables macroeconómicas, políticas y sociales que afectan las decisiones de las autoridades y que inciden en la formulación y ejecución de las estrategias de la organización, así como sus instancias de control.

1.1. Funcionamiento del Estado y los servicios de la administración central

El Estado es la organización de rango más alto. Es la entidad que establece la organización política dentro de un determinado territorio, limitado por fronteras y que se caracteriza por poseer el monopolio legítimo de la fuerza (Weber, 1980). Los poderes del Estado se distribuyen en 3: ejecutivo, legislativo y judicial.

El poder ejecutivo lo posee el Gobierno de un Estado. De acuerdo a la Constitución Política, el gobierno y la administración del Estado le corresponden al Presidente de la República, quien es además el Jefe de Estado (SEGPRES, 2005). El Gobierno se divide en distintas carteras temáticas administradas por los Ministros de Estado, que son

colaboradores directos e inmediatos del Presidente en el gobierno y administración del Estado (SEGPRES, 2005).

Los recursos que administra el Estado se traducen en políticas públicas que proveen beneficios sociales para la ciudadanía y/o grupos organizados. Estos beneficios son entregados por distintas instituciones públicas dependientes de los ministerios sectoriales, cuya denominación general es “servicio público”.

En la actualidad, existen 24 ministerios y aproximadamente 200 servicios públicos dependientes. La conformación general del Estado y su administración central se visualiza en la Figura 1.

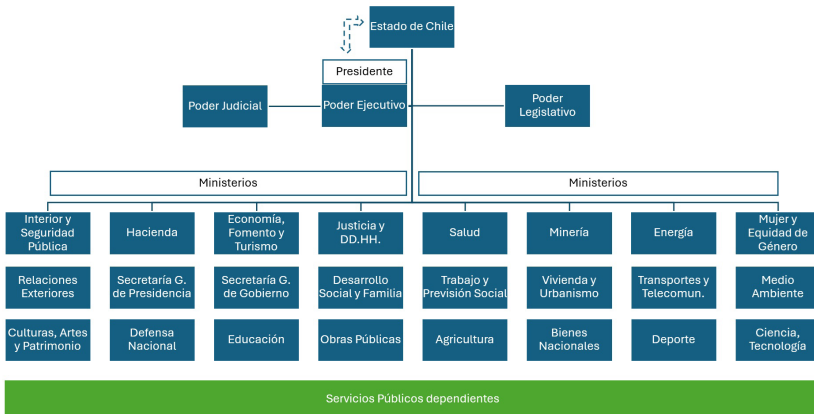


Figura 1. Estado y administración central

Los servicios públicos dependientes de los ministerios señalados anteriormente pueden ser:

- Servicios centralizados: actúan con personalidad jurídica y con bienes y recursos del Fisco y están sometidos a dependencia del Presidente de la República a través del ministerio correspondiente. El Servicio Nacional de Pesca (SERNAPESCA), el Fondo de Nacional de Salud (FONASA), la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), son ejemplos de servicios centralizados.

- Servicios descentralizados: actúan con personalidad jurídica y patrimonios propios que la ley les asigne y están sometidos a supervigilancia del Presidente de la República a través del ministerio respectivo. El Servicio de Impuestos Internos (SII), el Servicio Nacional de Aduanas, los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), las Universidades del Estado, son ejemplos de servicios descentralizados.

Existe otra categoría de servicio público, que no dependen de los ministerios expuestos en la Figura 1, que son los órganos autónomos. El órgano autónomo es una entidad independiente y funcionalmente descentralizada, dirigido por una autoridad que es de libre designación por parte del Presidente de la República (Biblioteca del Congreso Nacional, 2016). Entre estos órganos se puede mencionar el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Banco Central, el Consejo de Defensa del Estado, entre otros.

Como fue señalado anteriormente, los Ministros de Estado son colaboradores directos del Presidente de la República por lo que su designación es responsabilidad directa de la máxima autoridad del país. Los servicios públicos dependientes están dirigidos por un Jefe/a de Servicio, quienes son responsables de dirigir, organizar y administrar la entidad respectiva. Salvo excepciones (como las subsecretarías), los jefes/as de servicio, así también directores de empresa, directores de escuela y otros cargos directivos son seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), a través de un proceso de postulación abierto y transparente conducido por un Consejo de Alta Dirección Pública, un Comité de Selección o una Comisión Calificadora. Lo anterior ha permitido limitar a la autoridad en la discrecionalidad del nombramiento de cargo públicos.

En el siguiente punto se revisarán los conceptos de gobernanza, transparencia y probidad en los servicios públicos.

1.2. Gobernanza, transparencia y probidad pública

Los organismos del Estado responden a una forma de administración y funcionamiento específicas, en atención al marco normativo que las regula. Además, los recursos que administra el Estado provienen de la recaudación de impuestos asociada al pago de tributos de toda la población del país. La forma de administración de recursos y la actuación de autoridades y funcionarios públicos, están supeditados a ciertas normas, valores y ética de trabajo específica, por lo que en este apartado se revisarán algunos conceptos relevantes y que caracterizan a la administración pública.

a) Gobernanza

El concepto de gobernanza se relaciona con otorgar legitimidad a las decisiones de un organismo estatal, configurando una forma de gobierno validado por voluntad soberana y que responde a las necesidades de la ciudadanía (Carimán, 2010). Implica actuar con responsabilidad, transparencia y respetar los cimientos de la democracia, al sentar las bases de legitimidad del Estado. Las autoridades, sean o no elegidas democráticamente, deben actuar de forma responsable y pensando en cubrir las necesidades de la ciudadanía. La gobernanza se caracteriza por los siguientes principios (UNESCAP, 2010):

- Participación: el Estado debe promover instancias de participación para fomentar la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas. Asimismo, debe rendir cuentas de su actuar a través de instancias formales. En Chile, existe la Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, que define y regula el derecho a asociación y los mecanismos formales de participación ciudadana.
- Estado de derecho: el actuar de la administración está sometida a las regulaciones de la Constitución Política de la República y el cuerpo de leyes, decretos y normativas que emanan de la carta fundamental. El gobierno y los organismos garantizan en su ejercicio la igualdad ante la ley y la no arbitrariedad en su aplicación.

- **Transparencia:** la ciudadanía debe tener acceso a la información que obra en poder de los órganos del Estado, de forma pasiva o activa. La Ley N°20.285 sobre acceso a la información pública regula el principio de transparencia y los procedimientos para el ejercicio de este derecho.
- **Responsabilidad:** la administración debe manejar los recursos públicos con eficacia y eficiencia, entendiendo que los provee la ciudadanía y debe asegurar la cobertura de necesidades sociales para población.
- **Consenso:** el Estado debe asegurar que sus decisiones respeten las particularidades de las personas y los distintos grupos de interés que se relacionan con los organismos públicos.

La gobernanza sienta las bases de la legitimidad de las autoridades y define una forma de burocracia estatal específica. De acuerdo con Weber (2000), la burocracia se relaciona con la consecución de fines y con la implementación de un sistema eficiente. Weber plantea el orden burocrático a partir de una serie de elementos centrados en la jerarquía, la documentación, el respaldo y la distribución de funciones. Si bien el excesivo apego a las normas y las relaciones de subordinación generan distorsiones, son formas de legitimar las decisiones públicas y responder a los principios de la gobernanza.

b) Transparencia y control

Unos de los principios de la gobernanza es la transparencia y el control. Un Estado que rinde cuentas claras, transmite confianza y da credibilidad a su actuar. A partir de la Ley N°20.285 los ministerios y servicios públicos tienen la obligación de publicar toda información relacionada con sus actos y documentos, y cualquier otra decisión sustentada con presupuesto público. Los ministerios y servicios deben publicar en sus respectivos sitios web la información relacionada con sus actos administrativos, estructura orgánica, compras, remuneraciones, entre otras obligaciones. Asimismo, existen mecanismos de acceso a la información

que no se encuentre publicada (transparencia pasiva) en la que cualquier persona puede solicitar otros documentos que se hayan sustentado por presupuesto público.

La Ley de Transparencia establece un mínimo de actos y documentos a publicar, sin embargo, existen otras instancias de publicidad de información y que fortalecen el *accountability*. La ejecución presupuestaria se informa de manera periódica a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda. En base a la información remitida por los servicios, DIPRES confecciona y publica informes mensuales, trimestrales y anuales de la ejecución presupuestaria (en el Anexo 1 se presenta un ejemplo de informe de ejecución presupuestaria). Por otra parte, se publican los resultados de mecanismos de incentivo, balances de gestión, evaluación de programas públicos, entre otros instrumentos.

Otra instancia donde las autoridades rinden cuentas y transparentan sus actuaciones, se encuentra consagrada en la Ley N°18.575 ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado. En base al principio de transparencia, los organismos públicos deben desarrollar una cuenta pública participativa, donde se presenta un resumen de la gestión del servicio, sus principales gastos, logros y desafíos del periodo.

La citada ley de bases generales, además, debe promover el principio de control, el que se hace extensivo al control jerárquico (de los organismos y el personal), al cumplimiento de objetivos y a la legalidad de los actos. El control interno de los órganos es responsabilidad del respectivo Ministro/a y/o Jefe/a de Servicio, además de las unidades responsables de supervigilar la función pública. En ese sentido, los servicios públicos están mandatados a disponer de unidades de auditoría interna, contraloría interna y áreas de asesoría jurídica. Por su parte, el control externo lo ejercen otros organismos públicos autónomos, con facultades fiscalizadoras de la función pública. En la Tabla 1 se presentan los principales organismos fiscalizadores:

Tabla 1. Organismos fiscalizadores

ORGANISMO	FUNCIÓN
Congreso Nacional	Es el órgano que ejerce el poder legislativo del Estado y tiene por función, entre otras, fiscalizar los actos del Gobierno.
Contraloría General de la República (CGR)	Es un órgano fiscalizador de la Administración del Estado que controla la legalidad de los actos y resguarda el correcto uso de los fondos públicos. Es el órgano responsable de realizar auditorías externas.
Consejo para la Transparencia	Entidad que tiene por objetivo promover la transparencia de la función pública y fiscalizar el cumplimiento de la Ley N°20.285 y otras normas relacionadas.
Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG)	Es un órgano asesor del Presidente de la República y su función consiste en desarrollar coordinación técnica de las distintas áreas de auditoría de los servicios del estado (no es un ente fiscalizador como tal).

En el siguiente punto se revisará el concepto de probidad pública, aspecto fundamental para comprender la cultura de los organismos del Estado.

c) Probidad pública

La Ley N°18.575 señala una serie de principios aplicables a la función pública, entre los cuales se destaca la eficacia, eficiencia, coordinación, control, transparencia, entre otros. De la cita Ley de bases, existe un título específico para tratar sobre el principio de probidad administrativa, el que consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

Este principio se destaca por sobre los restantes, puesto que es una exigencia específica y exclusiva de la función pública. La preeminencia del interés general se debe traducir en el correcto ejercicio del poder por parte de autoridades, en la imparcialidad de las decisiones, en la

correcta ejecución de planes y programas (lo que involucra responsabilidad en el gasto fiscal) y en la integridad ética profesional.

Adicionalmente, la normativa en comento establece las inhabilidades e incompatibilidades afectas a los funcionarios, además de la obligatoriedad de realizar declaración de intereses y patrimonio para autoridades y altos directivos públicos.

La Ley de bases y otras normativas regulan las actuaciones de las personas que desempeñan funciones en la administración pública, en el ejercicio de sus funciones. Prohíbe, entre otras cosas, recibir donativos (regalos) o privilegios de cualquier naturaleza, exceptuando aquellos protocolares o los que autoriza las buenas costumbres y la cortesía. El incumplimiento de estas normas o el incumplimiento de sus obligaciones estará sujeto a responsabilidad administrativa, lo que deberá acreditarse a través de investigación o sumario administrativo. Sin perjuicio de lo anterior, existen incumplimientos que afectan la probidad y que son constitutivos de delitos, lo estará sujeto a la responsabilidad penal correspondiente. Ejemplos de delitos que afectan la probidad son los siguientes (Biblioteca del Congreso Nacional, 2022): malversaciones de caudales públicos, fraude al fisco, tráfico de influencias, negociación incompatible, cohecho, soborno, entre otros.

Revisados estos conceptos fundamentales, se procederá a describir las principales problemáticas a las que se enfrentan las instituciones públicas en la actualidad.

1.3. Problemáticas que enfrentan los organismos públicos en la actualidad

Las organizaciones en la actualidad se insertan en un contexto que presenta acelerados cambios. El desarrollo tecnológico, el auge de la inteligencia artificial, el orden geopolítico y ciertos fenómenos sociales configuran una forma de relación específica entre organización y sociedad, así como nuevas dinámicas de funcionamiento en la industria productiva. Si bien los servicios del Estado no se insertan en una industria competitiva, están influenciados por un contexto político, social, económico y tecnológico que determinan sus decisiones, funciones y formas de administración. A continuación, se presentarán las principales

problemáticas generales que afectan a los servicios del Estado, entendidas como condiciones estructurales del contexto en el que se insertan.

- a. Aumento progresivo de la deuda pública: la limitante económica esencial, que señala las dificultades de administrar recursos escasos frente a necesidades crecientes, impacta especialmente la gestión pública si consideramos las cifras proyectadas de recaudación y la proyección del gasto asociado a intereses de deuda y el financiamiento de prestaciones. Las restricciones al gasto condicionan el actuar de las organizaciones públicas.
- b. Crecientes demandas sociales: producto de las protestas sociales de octubre de 2019 y las consecuencias derivadas de la pandemia del COVID-19, la ciudadanía exige soluciones a sus problemas de salud, educación, transporte, viviendas y otros derechos. El fenómeno migratorio y los cambios socioculturales definen nuevas necesidades en la población y representan un desafío para los servicios del Estado.
- c. Erosiones políticas: la fragmentación política es un fenómeno que ha afectado los acuerdos en el Congreso y que impactan en las iniciativas estructurales de los programas presidenciales. La imposibilidad de llegar acuerdos y la postergación de discusiones relevantes, generan distorsiones que afectan a las políticas públicas y sus fuentes de financiamiento.
- d. Adecuación al cambio tecnológico: la revolución tecnológica y el desarrollo de la inteligencia artificial propiciarán un cambio en todas las organizaciones modernas, incluyendo las públicas. La capacidad de adaptación del Estado a los cambios del entorno pone en cuestionamiento la forma en que se acoplará al ritmo en que evoluciona la sociedad a partir de las tecnologías.

Estas problemáticas serán revisadas en extenso en el punto 3.2.

1.4. Normativas que rigen a los servicios de la administración del Estado

Como se ha revisado anteriormente, los servicios públicos se encuentran regidos por un marco normativo específico, que define las condiciones generales de funcionamiento para los órganos de la administración. Estas normas son de carácter general, ya que cada servicio está regulado por otras normativas específicas que definen sus aspectos particulares.

Las bases generales de la administración del Estado se encuentran definidas en la Constitución Política de la República. Desde la carta fundamental emanan distintos cuerpos normativos que se presentan en la Tabla 2.

Tabla 2. Marco normativo general

LEY	DESCRIPCIÓN
Ley N°18.575 “Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado”	Norma de mayor rango que define la organización básica de la administración pública, sus principios rectores y las obligaciones de autoridades y funcionarios. Establece la forma de funcionamiento, organización, condiciones para la carrera funcionaria, inhabilidades y sanciones en caso de incumplimientos.
Ley N°19.653 “sobre probidad administrativa aplicable a los órganos de la administración del Estado”	La Ley de bases consagra el principio de probidad administrativa, que establece la preeminencia del interés general por sobre el particular. Esta norma detalla dicho principio, introduciendo modificaciones a la Ley de bases, con la finalidad de especificar las conductas esperadas para autoridades y el personal del Estado, propiciando un actuar responsable, apegado a la normativa y cuidando el buen uso de los recursos públicos.

LEY	DESCRIPCIÓN
Ley N°18.834 “aprueba estatuto administrativo”	En esta Ley se encuentran especificados los derechos y deberes que debe cumplir el funcionario público. Este estatuto es aplicado en su totalidad para aquellos trabajadores en calidad de planta o contrata, no así para aquellos contratos a honorarios. Los trabajadores del Estado no estarán afectos a los derechos y obligaciones del Código Laboral. Si bien existen derechos y obligaciones similares en ambos cuerpos legales (como las normas de protección a la maternidad), se destaca la aplicación de principios especiales como la probidad administrativa.
Ley N°20.285 “sobre acceso a la información pública”	Ley que regula el principio de transparencia de la función pública y el derecho de acceso a la información. En ese sentido, tienen la obligación de publicar sus actos administrativos, compras realizadas, remuneración de los funcionarios y cualquier otra actuación que se haya gestionado con recursos públicos, salvo las excepciones señaladas por dicha ley.
Ley anual de Presupuesto para el sector público	Ley de carácter anual que define los ingresos y gastos de cada entidad gubernamental. El proyecto de Ley es presentado por el Presidente al Congreso, a lo menos tres meses antes de la fecha que debe empezar a regir. El Congreso tendrá la potestad de aprobar o rechazar las partidas, previo debate acerca de la pertinencia de los gastos.

En el siguiente capítulo se entregarán herramientas para realizar un análisis crítico de las declaraciones estratégicas existentes y elementos para proponer y/o mejorar dichas declaraciones en instituciones públicas.

Capítulo 2

Análisis crítico y elaboración de definiciones estratégicas para instituciones públicas

Las declaraciones estratégicas definen el rumbo que una organización debe seguir en el largo plazo y desde donde se desprenden los objetivos y estrategias que proyectarán el resultado deseado (Thompson et al., 2012). Es la base para la formulación estratégica y es una tarea que le compete a las autoridades, el equipo directivo y, en lo posible, a todos/as los/as funcionarios/as que desempeñan funciones en la entidad pública. En el presente capítulo se desarrollarán elementos y herramientas para proponer Misión, Visión y Valores para instituciones públicas.

2.1. Generalidades

En las instituciones públicas, los procesos de planificación estratégica pueden ser desarrollados de forma autónoma por cada organismo, estableciendo las metodologías participativas que estime pertinentes. Sin embargo, conviene precisar que, en virtud del rol coordinador que asume el Ministerio de Hacienda en la formulación presupuestaria, los organismos del Estado coordinan sus procesos de planificación y control de gestión a la Dirección de Presupuestos a través del “Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, cuyo objetivo es entregar información de desempeño que permita mejorar la gestión de las entidades públicas y, de esta forma, contribuir con una ejecución o uso de recursos más eficaz, eficiente y transparente (DIPRES, 2010). Esto implica que la elaboración o actualización de las definiciones estratégicas se inserta dentro de cada proceso presupuestario.

El sistema de evaluación y control de gestión se basa en un modelo de cuatro etapas que se presentan en la Figura 2.



Figura 2. Sistema de Evaluación y Control de Gestión
Fuente: basado en DIPRES (2010)

- i. **Formulación:** elaboración del proyecto de ley de presupuestos del año siguiente, a través de la estimación de ingresos y gastos de los programas pertenecientes a los ministerios y servicios de la administración central.
- ii. **Discusión y aprobación:** discusión y análisis del proyecto de ley de presupuestos en el Congreso Nacional.
- iii. **Evaluación:** proceso de analizar eficacia y eficiencia del ejercicio presupuestario por ministerio e institución, incorporando información sobre la gestión de cada servicio.
- iv. **Ejecución:** proceso mensual de entrega y reporte del presupuesto de las instituciones, comprende la actualización del presupuesto, el registro del gasto efectivo y devengado.

En el contexto de este sistema, las definiciones estratégicas son una herramienta que entrega información relacionada con las orientaciones generales de una organización y que se obtienen a partir de su Planificación Estratégica. Están contenidas en un documento denominado Formulario A1. Dicho documento se utiliza durante el proceso de formulación presupuestaria y acompaña el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado al Congreso. Por su parte, el Formulario A0 corresponde a un instrumento donde están contenidas las definiciones estratégicas de cada Ministerio (Banco Mundial, 2011).

2.2. Misión

En primer lugar, se definirá lo que es una Misión: es “una declaración concisa, con una orientación interna, de la razón de la existencia de la organización, el propósito básico hacia el que se dirigen sus actividades y los valores que guían las actividades de los empleados” (Kaplan y Norton, 2004). La Misión define el quehacer de una organización.

En los documentos metodológicos de DIPRES, se define Misión como “una declaración que define el propósito o la razón de ser de un Servicio y permite orientar las acciones hacia el logro de un resultado esperado. De esta manera, la misión debe ser comprehensiva en cuanto a identificar claramente los productos estratégicos (bienes y servicios) y los clientes/usuarios/beneficiarios a los cuales se orientan dichas acciones” (DIPRES 2021). Los criterios para definir una Misión se presentan en la siguiente habla:

Tabla 3. Criterios de una misión

Pregunta	Descripción
¿Define el quehacer institucional?	Es importante distinguir la razón de ser de la institución y que identifique su quehacer al momento de redactarla. Por ejemplo: garantizar el derecho a la educación.
¿Identifica los productos/ servicios?	Una buena misión debe entregar una referencia general de los bienes y servicios que entrega a la población. Por ejemplo: subsidios habitacionales.
¿Identifica los clientes que debe satisfacer?	La misión de un servicio público debe identificar a sus beneficiarios o receptoras de sus políticas públicas. Por ejemplo: familias de sectores vulnerables y medios que no pueden acceder a salud privada.
¿Define la cobertura geográfica?	Es deseable que la misión especifique la cobertura geográfica de la organización. Esto es recomendable en específico para servicios descentralizados. Por ejemplo: población de la región de Los Ríos.
¿Otorga identidad propia?	Es importante que la misión genere aspectos identitarios propios y que la distinguen de otras propuestas de otras organizaciones. En ese sentido, la Misión no debe ser redactada de forma genérica.
¿Precisa un enfoque para agradar a los clientes?	Ya sea para fidelizar, o bien, para fomentar un enfoque de derechos sociales, la misión institucional debe manifestar un compromiso hacia sus clientes o beneficiarios que permita relevarlos como el foco de su razón de ser. Por ejemplo: desarrollamos servicios de excelencia y nos esforzamos por atender sus requerimientos.

2.3. Visión

La visión es una proyección del futuro de una organización. La visión comunica con claridad las aspiraciones de la directiva a todos los interesados (Thompson et al., 2012). En los documentos metodológicos de DIPRES no existe una definición de Visión, dado que, en términos estrictamente técnicos, los servicios públicos planifican su gestión para un periodo gubernamental. Sin embargo, se considera relevante que las organizaciones públicas proyecten su gestión a más de un periodo

gubernamental, por lo que se proponen los criterios para definir una Visión en la Tabla 4:

Tabla 4. Criterios para visión

Pregunta	Descripción
¿Es medible?	La declaración de visión, si bien debe inspirar un ideal, es importante que proponga logros factibles de medir. Por ejemplo: fomentar el acceso a gratuidad universal en educación.
¿Se direcciona al futuro?	La visión debe proyectar a la organización hacia el futuro, a través de un escenario ideal, pero factible. Por ejemplo: al año 2035, erradicar la pobreza extrema.
¿Es viable?	Si bien puede ser una declaración ambiciosa, la visión debe ser factible en términos técnicos y de acuerdo a un marco presupuestario razonable. Por ejemplo: ser una institución que ofrece servicios 100% digitales.
¿Es fácil de recordar?	La redacción de una visión debe tener una extensión adecuada. Debe equilibrar los distintos componentes revisados, procurando que sea una frase fácil de recordar para sus funcionarios.
¿Es ambigua?	La visión debe priorizar la identidad institucional, especificando los aspectos que la distinguen de otros servicios y que definen su propia cultura.
¿Es inspiradora?	La visión no solo debe agradar a sus clientes o beneficiarios, sino que también es un mecanismo de alineamiento. Es importante que la redacción fortalezca los aspectos identitarios y que promuevan la adherencia del personal.

2.4. Valores

Los valores se definen como el conjunto de creencias, características y normas conductuales que están vinculados a la visión y misión (Thompson et al., 2012). Los valores de una institución pública deberían estar alineados o relacionados con las normas sobre gobernanza, transparencia y probidad administrativa, al ser normativas específicas que rigen a los órganos del Estado. Los criterios para definir los valores se exponen en la Tabla 5:

Tabla 5. Criterios para definir valores

Pregunta	Descripción
¿Están alineados con la visión?	Los valores definidos se encuentran vinculados con la Visión definida y apoyan su cumplimiento.
¿Están alineados con la misión?	Los valores definidos se encuentran vinculados con la Misión definida y apoyan su cumplimiento.
¿Sirve como contexto de conducta para el personal?	Los valores permiten definir conductas esperadas del personal, que puedan desprenderse en pautas de conductas y que faciliten el cumplimiento del Código de Ética y otros documentos similares.
¿Son suficientes en cantidad?	La cantidad de valores definida es adecuada en número, evitando un exceso de valores que dificulten su aplicación, o bien, son insuficientes para cumplir las declaraciones estratégicas.
¿Agregan valor?	Los valores representan un desafío para la organización y se presentan como un valor agregado para el cumplimiento de la Misión y Visión.
¿Potencian la imagen de la organización?	Los valores representan y resaltan las cualidades que la organización desea destacar antes sus clientes y los distintos grupos de interés.

A continuación, se presentarán algunos ejemplos prácticos sobre declaraciones estratégicas de servicios públicos.

Ejemplos prácticos de análisis de declaraciones estratégicas

Como fue señalado en el apartado 2.1, las declaraciones estratégicas de los servicios públicos se encuentran en el Formulario A1, publicado anualmente por la DIPRES en su sitio web. El formato del Formulario A1 se presenta en el Anexo 2 de este documento.

En este apartado se realizará un ejercicio de análisis de declaraciones estratégicas de servicios públicos, en base a los criterios definidos anteriormente.

a) Misión

- Ministerio de Educación (DIPRES, 2024)

Misión original: el Ministerio de Educación vela por la educación integral de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas, reconociéndoles como sujetos de derecho, por medio de políticas basadas en los principios de justicia educativa, inclusión, pertinencia y participación, que potencien la confianza y el protagonismo de las comunidades educativas y el desarrollo profesional de los equipos educativos. Estas políticas están orientadas a favorecer las condiciones para el desarrollo de aprendizajes integrales y significativos y avanzar hacia la transformación del sistema educacional, promoviendo trayectorias educativas contextualizadas con un enfoque integral, sustentable, territorial, comunitario y de género, por medio del desarrollo de habilidades para el siglo XXI.

A continuación, se realiza el análisis de la misión del MINEDUC:

Tabla 6. Ejemplo MINEDUC

Pregunta	Análisis
¿Define el quehacer institucional?	Sí, lo define con claridad.
¿Identifica los productos/ servicios?	No identifica con claridad bienes y servicios.
¿Identifica los clientes que debe satisfacer?	Sí, los identifica con claridad.
¿Define la cobertura geográfica?	No. Al ser Ministerio, tiene alcance nacional.
¿Otorga identidad propia?	Sí. Es una misión específica.
¿Precisa un enfoque para agrandar a los clientes?	Sí. Contiene algunos enfoques como sustentabilidad, pertinencia territorial y género que precisan el enfoque.

¿Cómo se podría mejorar?

Misión propuesta: el Ministerio de Educación vela por la educación integral de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y personas adultas, reconociéndoles como sujetos de derecho, por medio de políticas, planes, programas y beneficios basados en los principios de justicia educativa, inclusión, pertinencia y participación, que potencien la confianza y el protagonismo de las comunidades educativas y el desarrollo profesional de los equipos educativos a nivel nacional. Estas políticas están orientadas a favorecer las condiciones para el desarrollo de aprendizajes integrales y significativos y avanzar hacia la transformación del sistema educacional, promoviendo trayectorias educativas contextualizadas con un enfoque integral, sustentable, territorial, comunitario y de género, por medio del desarrollo de habilidades para el siglo XXI.

- Dirección de vialidad del Ministerio de Obras Públicas (DIPRES, 2024)

Misión original: proveer obras y servicios de infraestructura vial a la ciudadanía, que otorguen una mejor calidad de vida y seguridad a las personas, armonizando el desarrollo del territorio y ofreciendo una conectividad sostenible y resiliente, mediante la realización de estudios, proyección, construcción, mejoramiento, rehabilitación y conservación, con eficiencia, eficacia, perspectiva de género, inclusión y participación.

A continuación, se realiza el análisis de la Misión de la Dirección de Vialidad.

Tabla 7. Ejemplo Dirección de Vialidad

Pregunta	Análisis
¿Define el quehacer institucional?	Sí, lo define con claridad.
¿Identifica los productos/ servicios?	Sí, están identificados.
¿Identifica los clientes que debe satisfacer?	Sí. Puede ser cualquier persona.
¿Define la cobertura geográfica?	No lo define.
¿Otorga identidad propia?	Sí, es un Misión que otorga identidad.
¿Precisa un enfoque para agradar a los clientes?	Sí, hay enfoques incluido en su redacción.

¿Cómo se podría mejorar?

Proveer obras y servicios de infraestructura vial a la ciudadanía *de todo el territorio nacional*, que otorguen una mejor calidad de vida y seguridad a las personas, armonizando el desarrollo del territorio y ofreciendo una conectividad sostenible y resiliente, mediante la realización de estudios, proyección, construcción, mejoramiento, rehabilitación y

conservación, con eficiencia, eficacia, perspectiva de género, inclusión y participación.

b) Visión

- Policía de Investigación (PDI)

Visión original: posicionar a la PDI, al año 2033, como el referente regional en la investigación criminal de delitos de alta complejidad y crimen organizado transnacional.

Tabla 8. Ejemplo PDI

Pregunta	Análisis
¿Es medible?	Sí, establece mecanismos para medirse en el futuro.
¿Se direcciona al futuro?	Sí, establece como horizonte el año 2033.
¿Es viable?	Sí, se considera viable.
¿Es fácil de recordar?	Sí. Es de extensión precisa.
¿Es ambigua?	No es ambigua.
¿Es inspiradora?	Sí, contiene elementos que refuerzan la identidad.

No se proponen cambios a esta visión.

- Poder Judicial (PJUD)

Visión original: ser reconocido por la sociedad, como un órgano moderno e independiente, de solución de los asuntos sometidos a su conocimiento, conforme a derecho, de manera comprensible, oportuna y transparente; con capacidad para advertir y proponer cambios en pro de la justicia y del bien común.

Tabla 9. Ejemplo PJUD 1

Pregunta	Análisis
¿Es medible?	Hay aspectos cualitativos que dificultan su medición.
¿Se direcciona al futuro?	No especifica un año.
¿Es viable?	Sí, es una visión viable.
¿Es fácil de recordar?	Relativamente fácil de recordar.
¿Es ambigua?	No es ambigua.
¿Es inspiradora?	Sí, tiene atributos para agradar a usuarios.

¿Cómo se podría mejorar?

Visión propuesta: ser reconocido al año 2030, como un órgano moderno e independiente, de solución de los asuntos sometidos a su conocimiento, conforme a derecho, de manera comprensible, oportuna y transparente.

c) Valores

- Ejemplo: Servicio de Impuestos Internos

Valores originales:

- Probidad
- Equidad
- Excelencia
- Compromiso
- Transparencia
- Respeto

Tabla 10. Ejemplo SII

Pregunta	Análisis
¿Están alineados con la visión?	Hay valores que no se distingue su relación con la visión.
¿Están alineados con la misión?	Sí, están alineados con la visión.
¿Sirve como contexto de conducta para el personal?	Sí, es un buen contexto de conducta para el personal.
¿Son suficientes en cantidad?	Sí, son adecuados en cantidad.
¿Agregan valor?	Sí, agregan valor.
¿Potencian la imagen de la organización?	Sí, potencia la imagen.

No se visualizan cambios.

- Ejemplo: Poder Judicial

Valores originales:

- Excelencia
- Imparcialidad
- Independencia
- Probidad
- Respeto y buen trato
- Responsabilidad
- Transparencia
- Vocación de servicio

Tabla 11. Ejemplo PJUD 2

Pregunta	Análisis
¿Están alineados con la visión?	Sí, están alineados con la visión.
¿Están alineados con la misión?	Sí, están alineados con la misión.
¿Sirve como contexto de conducta para el personal?	Sí, es contexto de conducta.
¿Son suficientes en cantidad?	Se considera que 8 valores es un número alto.
¿Agregan valor?	Sí, agregan valor.
¿Potencian la imagen de la organización?	Sí, potencian su imagen.

¿Cómo se podría mejorar? Se proponen seis valores:

- Excelencia
- Independencia
- Probidad
- Respeto y buen trato
- Transparencia
- Vocación de servicio

En el siguiente capítulo se presentarán metodologías para desarrollar un análisis estratégico que se compone de un análisis externo y un análisis interno.

Capítulo 3

Análisis estratégico para instituciones públicas

Este capítulo tiene por objetivo el desarrollo de herramientas para analizar el contexto externo e interno en el que se desenvuelven los organismos del Estado. Este análisis es fundamental para comprender las complejidades que cada organismo debe abordar e internalizar en su proceso de toma de decisiones, y en la identificación de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Lo anterior permite definir estrategias adecuadas y adaptadas a las demandas del entorno y los distintos grupos de interés.

3.1. Generalidades

El análisis estratégico permite definir la posición actual de una organización (Thompson et al., 2012). En el caso de empresas productivas, esto es fundamental para determinar su posición competitiva y mejorar su sostenibilidad en el tiempo. Asimismo, resulta relevante determinar las condiciones actuales de sus recursos y actividades. La formulación de estrategias parte de la base una comprensión acabada del ambiente externo e interno de una organización, lo que permite determinar una planificación de largo plazo y que defina la ruta que debe seguir una organización.

En términos más específicos, el análisis estratégico para instituciones públicas abarcará distintos niveles, para los cuales se definen distintas estrategias de diagnóstico. En la Tabla 12 y la Figura 3 se presenta un resumen de los niveles y herramientas que se describirán en este capítulo.

Tabla 12. Niveles de análisis

Ambiente	Nivel	Herramienta
Externo	Macroentorno o macroambiente	Análisis PESTEL
	Microentorno o entorno directo	Análisis de grupos de interés
Interno	Organización	Análisis de recursos



Figura 3. Esquema niveles de análisis

Revisados los aspectos generales del capítulo, se procederá a presentar las herramientas para el desarrollo del análisis del ambiente externo.

3.2. Ambiente externo

El ambiente externo engloba el amplio contexto ambiental en que se ubica una organización (Thompson et al., 2012). Esto incluye los factores políticos, económicos, sociales, regulatorios, tecnológicos, así como las tensiones de los distintos grupos de interés. El comportamiento de estos factores afecta las decisiones de las autoridades y las estrategias que debe emprender para cumplir con las definiciones estratégicas. En el ambiente externo se distinguen dos niveles que se presentan a continuación.

Macroentorno y Análisis PESTEL

Los factores del macroentorno tienen un efecto potencial o real en las decisiones públicas. Corresponden a aspectos donde las organizaciones tienen escasa capacidad de incidencia, pero definen condiciones basales de funcionamiento. La capacidad de incidencia sobre estos factores es mínima y pueden representar amenazas u oportunidades. Estos factores son parte de un análisis conocido como PESTEL, cuyo objetivo es determinar la capacidad que tienen las organizaciones para adaptarse a los cambios y condiciones que afectan a las organizaciones en un contexto determinado. Las variables que son parte del análisis PESTEL se presentan a modo de resumen en la Tabla 13.

Tabla 13. Variables PESTEL

Variable	Descripción
Político	Se refiere a las decisiones de las autoridades que son parte del Estado, que luego se traducen en leyes y otras normativas.
Económico	Vinculado a las variables macroeconómicas que afectan a las organizaciones y eventuales restricciones presupuestarias.
Sociocultural	Referido a los cambios en las demandas de la ciudadanía, cambios demográficos y tendencias.
Tecnológico	Cambios en la esfera tecnológica y el auge de la inteligencia artificial que afectan a las organizaciones.
Medioambiental	Referido a aspectos relacionadas con la sustentabilidad, el cambio climático y la inserción de una organización en armonía con su medioambiente.
Legal	Cambios en las leyes, decretos, resoluciones y cualquier otra normativa que afectan a las organizaciones.

En la primera parte de apartado se presentará una metodología para evaluar volatilidad del ambiente externo, a través de índices o indicadores del contexto en cada una de las variables PESTEL.

a) Metodología para evaluar el ambiente externo con indicadores

La herramienta del análisis PESTEL es posible complementarla a través de mediciones cuantitativas, asociadas a índices e indicadores que dan cuenta de posibles situaciones riesgosas a las que se pueden enfrentar empresas y organizaciones públicas. Esta metodología se confecciona a partir de indicadores cuyas fuentes de datos son públicas, confeccionadas en su mayoría por organizaciones internacionales. Es factible complementar con otros indicadores y/o establecer metodologías de cálculo ponderado.

A continuación, se presentan los indicadores para cada variable PESTEL.

Variable política

Los indicadores de la variable política se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 14. Indicadores variable política

Indicador	Qué mide	Fuente
Índice de percepción de corrupción	Clasifica a los países por niveles percibidos de corrupción en el sector público.	Transparencia internacional
Índice de democracia	Clasifica a los países en democracias plenas, democracias defectuosas, regímenes híbridos y autoritarios, considerando sus procesos electorales, funcionamiento del gobierno, participación política, entre otras variables.	The Economist

Variable económica

Los indicadores de la variable económica se presentan en la Tabla 15.

Tabla 15. Indicadores variable económica

Indicador	Qué mide	Fuente
Indicador de bonos de mercados emergentes (EMBI)	Riesgo de una inversión económica en un país en contraste con otro. Calcula la capacidad del país de cumplir con sus obligaciones.	JP Morgan Chase
Crecimiento del PIB	Valor monetario de bienes y servicios que produce un país en un periodo de tiempo.	Banco Central

Variable social

Los indicadores de la variable social se presentan en la Tabla 16.

Tabla 16. Indicadores variable social

Indicador	Qué mide	Fuente
Coefficiente Gini	Mide la desigualdad de ingresos en una sociedad. Se calcula a partir de la Curva de Lorenz, que compara la distribución de los ingresos con una distribución uniforme que representa la igualdad.	Banco Mundial
Índice de desarrollo humano	Mide a los países en tres niveles de desarrollo humano: esperanza de vida, educación e ingreso per cápita.	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Variable tecnológica

Los indicadores de la variable tecnológica se presentan en la Tabla 17.

Tabla 17. Indicadores variable tecnológica

Indicador	Qué mide	Fuente
Índice Global de Innovación	Mide la capacidad y el desempeño en innovación en variables como instituciones, capital humano, infraestructura y producción de conocimiento y tecnología.	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
Ranking de gobierno electrónico	Encuesta realizada para determinar el desarrollo electrónico de los países miembros de las Naciones Unidas. Evalúa desarrollo digital, datos abiertos, participación electrónica, entre otras variables.	E-Government Surve de Naciones Unidas

Variable medioambiental

Los indicadores de la variable medioambiental se presentan en la Tabla 18.

Tabla 18. Indicadores variable medioambiental

Indicador	Qué mide	Fuente
Índice de riesgo climático global	Análisis basado en uno de los conjuntos de datos más fiables disponibles sobre los impactos de los eventos climáticos extremos y los datos socioeconómicos asociados a ellos.	ONG Germanwatch
Emisión de CO2 per cápita	Mide la cantidad de emisiones de dióxido de carbono del país, en base a la cantidad de habitantes.	Datos Macro

Variable legal

Los indicadores de la variable legal se presentan en la Tabla 19.

Tabla 19. Indicadores variable social

Indicador	Qué mide	Fuente
Índice Global de Estado de Derecho	Mide percepción y experiencias sobre el estado derecho asociado a factores como: límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción, gobierno abierto, derechos fundamentales, entre otros.	ONG World Justice Project
Índice de calidad regulatoria	Es un indicador de gobernanza del Banco Mundial que mide la capacidad de un gobierno para formular y aplicar políticas regulatorias para el desarrollo del país.	Banco Mundial

De acuerdo con lo indicado en las tablas anteriores, la metodología contempla dos indicadores por cada variable. Para calcular si el entorno o el contexto de la organización se encuentra en una situación riesgosa, se deberá tomar en consideración los resultados de cada indicador de acuerdo con su última medición. El esquema de medición sigue una metodología sumativa, donde los resultados de ambos indicadores permitirán definir la situación de cada variable. Por su parte, el análisis de las variables en su conjunto permitirá definir la situación del contexto global. El esquema de funcionamiento general se presenta en la Figura 4.

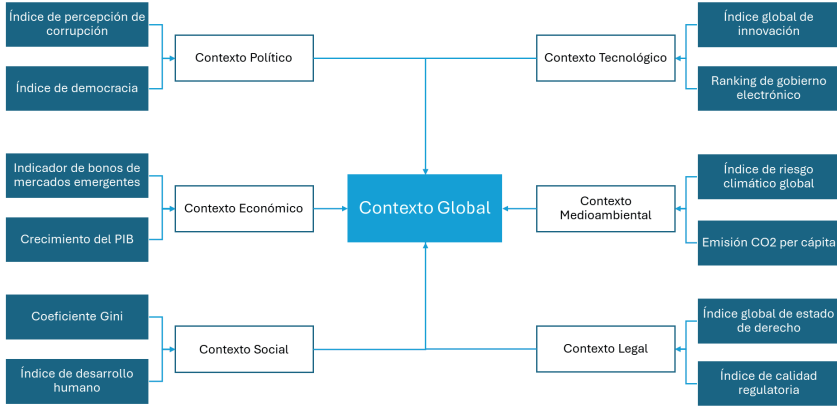


Figura 4. Esquema de análisis PESTEL

En términos específicos, el análisis se realiza de la siguiente manera:

- Para cada indicador se considerará la última medición publicada en la fuente respectiva.
- Se deberá comparar este resultado con la medición anterior y se concluirá lo siguiente:
 - Si el resultado mejoró, entonces representa un riesgo bajo (color verde).
 - Si el resultado se mantuvo igual, entonces representa un riesgo medio (color amarillo)
 - Si el resultado empeoró, entonces representa un riesgo alto (color rojo).
- En la Tabla 20 se muestra un ejemplo con los indicadores de la variable política. En ambos indicadores, Chile presenta un retroceso, por lo que se encuentra en una situación de riesgo alto.

Tabla 20. Ejemplo metodología

Indicador	Última Medición	Anterior	Diferencia	Riesgo
Índice de percepción de corrupción	66	67	-1	Alto
Índice de democracia	7,98	13,98	-6	Alto

- Dependiendo del resultado de ambos indicadores en cada contexto analizado, se procederá a calificar el nivel de riesgo, en una escala de 1 a 3, donde 1 es bajo, 2 es medio y 3 es alto. Los resultados de riesgo de cada indicador se suman para dar cuenta del nivel de riesgo del contexto. Metodología se expone en la Tabla 21.

Tabla 21. Matriz de riesgo indicadores-contexto

Riesgo indicador	Riesgo contexto
Bajo (1)	Bajo (2)
Bajo (1)	
Bajo (1)	Medio bajo (3)
Medio (2)	
Medio (2)	Medio (4)
Medio (2)	
Bajo (1)	Medio (4)
Alto (3)	
Medio (2)	Medio alto (5)
Alto (3)	
Alto (3)	Alto (6)
Alto (3)	

- Siguiendo el ejemplo anterior y, considerando las posibles combinaciones expuestas en la matriz de riesgo, si ambos indicadores presentan un resultado inferior, el contexto político será considerado de riesgo alto, tal como se expone en la Figura 5.

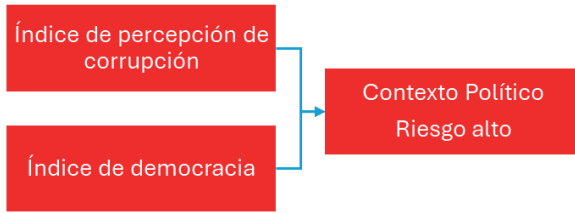


Figura 5. Ejemplo metodología (esquema)

- Finalmente, el índice del contexto global del análisis PESTEL, se calculará considerando el resultado de cada variable PESTEL, realizando una sumatoria de los puntajes obtenidos en la matriz presentada en la Tabla 21. En total existen seis variables o contextos analizados, donde el puntaje más bajo a obtener es dos por cada uno (12 en total) y el máximo es seis por cada uno (36) en total. Para obtener el índice del contexto global se establecen rangos que darán como resultado el nivel de riesgo del contexto, según se expone en la Tabla 22.

Tabla 22. Matriz de riesgo contexto global

Riesgo contexto	Rango	Riesgo contexto global
Bajo (2)	Rango bajo: ≥ 12 y < 18 Rango medio: ≥ 18 y < 30 Rango alto: ≥ 30 y < 36	Bajo
Medio bajo (3)		
Medio (4)		Medio
Medio alto (5)		Alto
Alto (6)		

Considerando lo anteriormente expuesto, se expondrá un ejemplo de la metodología, a partir de los últimos datos publicados en cada fuente de información.

En la Tabla 23 se presenta el resumen de la última medición publicada en cada indicador, comparando sus resultados con la medición inmediatamente anterior. La última columna presenta la diferencia entre ambas mediciones. Para efectos de simplificar el análisis, aquella diferencia positiva implica un estándar superior, mientras que la diferencia negativa significa un estándar inferior en relación a la medición anterior.

Tabla 23. Ejemplo indicadores PESTEL

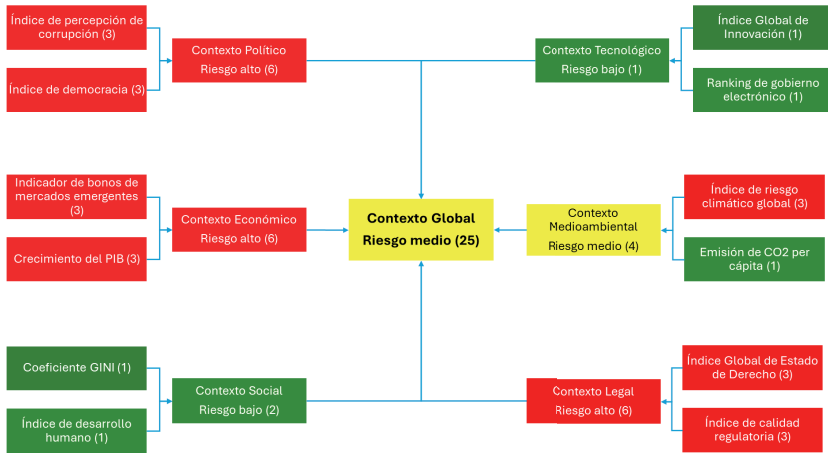
Variable	Indicador	Última medición	Medición anterior	Diferencia
Político	Índice de percepción de corrupción (ranking)	66	67	-1
Político	Índice de democracia	7,98	13,98	-6
Económica	Indicador de bonos de mercados emergentes	140,4	178,3	-37,9
Económica	Crecimiento del PIB	0,20%	2,10%	-0,019
Social	Coefficiente Gini	0,470	0,509	0,039
Social	Índice de desarrollo humano	0,855	0,852	0,003
Tecnológico	Índice Global de Innovación	51	52	1
Tecnológico	Ranking de gobierno electrónico	31	36	5
Medioambiental	Índice de riesgo climático global	33,00	81,17	-48,17
Medioambiental	Emisión de CO2 per cápita	4,96	5,27	0,31
Legal	Índice Global de Estado de Derecho (ranking)	36	33	-3
Legal	Índice de calidad regulatoria	0,90	1,00	-0,1

En atención a los resultados de cada indicador y, de acuerdo con la metodología expuesta anteriormente, obtenemos los siguientes puntajes:

- El total de puntos obtenidos por cada variable PESTEL es 25.
- Según lo expuesto en la Tabla 22, corresponde categorizarla en el rango medio, por lo que el nivel riesgo del contexto global es categoría “medio”.

El ejemplo completo en términos esquemáticos y sus puntajes, se expone en la Figura 6.

Figura 6. Nivel de riesgo contexto global



Esta metodología simplifica la herramienta PESTEL, revisando el contexto a través de indicadores. Sin embargo, en atención a la complejidad de ciertos fenómenos, resulta pertinente presentar un análisis tipo de carácter cualitativo, para cada variable del PESTEL.

b) Ejemplo de análisis cualitativo del ambiente externo

Este análisis se fundamenta en distintas fuentes de información que son aplicables a organizaciones públicas. La información expuesta pretende guiar al alumnado en la forma en que debe abordar el análisis de información para la identificación de amenazas y oportunidades. Es factible incorporar otros análisis dependiendo de la naturaleza de la organización y los bienes y servicios que provee.

Variable política

En este punto se destacan dos categorías de análisis:

— Decisiones de política pública

Las políticas públicas son las acciones y decisiones que toman los gobiernos para lograr un determinado objetivo. Lo anterior se traduce en soluciones para resolver problemas que afectan a la población, garantizar un derecho, exigir el cumplimiento de una obligación, entre otros. La política pública, entonces, se puede visualizar en programas sociales, beneficios o normativas que regulen determinadas materias (Irrázaval et. al, 2020).

La política pública responde a una definición política y técnica. En el primer ámbito, la política pública responde a una definición ideológica, donde se debe responder a disputas entre actores políticos y/o sociales por las decisiones de poder. El ámbito técnico contempla la aplicación de metodologías cuantitativas y cualitativas que permitan abordar las causas de los problemas y calcular los efectos en términos de valor económico y social.

En consecuencia, las decisiones de políticas públicas no son neutras y tienen efectos en todo ámbito social. En una primera aproximación, estas decisiones afectan el nivel de gasto público, impactando directamente en el crecimiento económico del país. Por su parte, la promoción de determinadas políticas está inserta en la agenda pública que un determinado gobierno desea promover influyendo en la discusión

parlamentaria, en la agenda de los medios de comunicación y en el debate público (incluyendo procesos electorarios).

Ejemplos de decisiones de política pública:

- Fortalecer la seguridad ciudadana.
- Aumentar o disminuir programas sociales.
- Dictar proyectos de Ley que fomenten o restrinjan determinados derechos.
- Aumentar o disminuir la inversión en obras pública.
- Externalizar servicios.

Lo señalado anteriormente genera efectos en la forma en que las organizaciones públicas se organizan y se administran, las que estarán sujetas a las prioridades que va definiendo la administración de turno. En concreto, estas decisiones pueden generar:

Tabla 24. Análisis político – ejemplo 1

Amenaza	Oportunidad
Los ciclos políticos cambiantes afectan las decisiones de la organización y la continuidad de planes y programas sociales.	Los cambios del ciclo político propician nuevos desafíos que se traducen en la posibilidad de abordar nuevos problemas y poblaciones.

— Cambios de administración

Los cambios de administración están vinculados estrechamente con los ciclos políticos. La política, como actuación, se refiere a la capacidad de influir en las decisiones públicas, donde el individuo es parte de un colectivo y existe una lógica de corresponsabilidad en la vida social.

Relacionado con el punto anterior, las organizaciones públicas de la Administración del Estado están sujetas a cambios de tendencia política (por la natural alternancia en el poder) o ajustes de gabinetes.

Un cambio de administración genera cambios en la máxima autoridad electa, así como cambios de gabinetes y de directores de servicio. Esta situación afecta la continuidad de políticas, planes y programas cuyos focos de trabajo varían según los resultados de cada elección, lo que afecta el trabajo que desarrollan los servicios públicos y sus equipos de trabajo. Por ejemplo, la actual administración del presidente Gabriel Boric, ha realizado tres cambios de gabinetes a la fecha, específicamente en los Ministerios de Interior, Secretaría General de la Presidencia, Desarrollo Social y Familia, Salud, Energía, entre otros. Esta situación afecta la continuidad tanto de los equipos directivos de dichas carteras como de la ejecución de programas.

Tabla 25. Análisis político – ejemplo 2

Amenaza
Cambios de gabinetes afectan la continuidad de autoridades y la ejecución de programas.

Variable económica

En este punto se destacan dos categorías de análisis:

— Ciclo macroeconómico

La marcha de la economía nacional afecta las decisiones de inversión tanto de entidades privadas como públicas. El crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), el índice de precios al consumidor (IPC), la tasa de desempleo, la tasa de política monetaria, el precio del cobre, el tipo de cambio, o incluso, el ritmo de crecimiento de otros países, impactarán en la forma de administrar una organización.

De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, la economía nacional crecerá un 2,5% en 2024, luego de un crecimiento neto en 2023 de 0,2% (Ministerio de Hacienda, 2024). Tanto los mercados internacionales como el nacional, aún están en proceso de recuperación por las consecuencias generadas por la pandemia del COVID-19 y el consecuente aumento de la inflación. En la Tabla 26 se presentan los datos que muestran el crecimiento del PIB y de la inflación desde 2020 a la fecha (Ministerio de Hacienda, 2024):

Tabla 26. Variación PIB e IPC

AÑO	PIB	IPC
2020	-6,1%	3,0%
2021	11,3%	7,2%
2022	2,1%	12,8%
2023	0,2%	3,9

Las políticas, planes y programas del Estado están influenciadas por el ciclo de la economía nacional. Por ejemplo, en un contexto de recesión económica como el de 2020, se requiere que el Estado realice medidas para dinamizar la actividad económica y el empleo. La ejecución de obras públicas de gran envergadura, financiadas por el Estado, son una fuente importante de empleos. Asimismo, tal como ocurrió durante la pandemia, se requiere de un Estado que apoye a los sectores vulnerables ante aumentos en el desempleo. Por el contrario, en ciclos de expansión económica, se requerirá de una Estado que sea responsable con el gasto fiscal y genere ahorros en las cuentas nacionales. En consecuencia, la inversión pública y el ciclo económico determinarán las decisiones del Estado y sus políticas públicas, afectando las prioridades de sus órganos de administración.

Tabla 27. Análisis económico – ejemplo 1

Amenaza	Oportunidad
Restricción del presupuesto para organismos o programas por menor crecimiento económico.	Aumento del financiamiento para ciertos servicios públicos en respuesta a medidas de reactivación económica.

— Aumento de la deuda pública

El aumento del gasto fiscal ha sido un fenómeno de escala global que fue acelerado por la pandemia del COVID-19. Para finales de este año, el Fondo Monetario Internacional (FMI) espera que la deuda pública sea alrededor del 93% del PIB mundial y que se acerque al 100% en 2030 (El País, 2024).

En lo que respecta al escenario chileno, se contempla para el año 2025 un crecimiento real proyectado de ingresos que asciende al 4,5%, totalizando MM\$ 74.682.351. Sin embargo, la tasa decrece para los próximos años: 2,6% en 2026, 2,7% en 2027 y 2,3% en 2028. A nivel de gasto comprometido, la tasa real de crecimiento para cada año son las siguientes: 1,3%, 0,1%, -0,2% y 0,5%, respectivamente (Ministerio de Hacienda, 2024). Estas proyecciones son inferiores a las metas definidas en el balance estructural.

La deuda bruta del gobierno central se posiciona en el 41,5% del PIB, en cifras proyectadas para el 2025. Este nivel de deuda, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, se mantendría constante según las cifras de gasto proyectadas. Sin embargo, la preocupación es por la tendencia de la deuda que ha ido en aumento en los últimos años. Por otra parte, se proyecta un aumento del gasto estimado en pago de intereses de deuda que llegaría a un punto máximo al año 2028 (crecimiento aproximado de 17% de 2024 a 2025). En la Figura 7 se muestra la evolución de la deuda bruta desde el año 1991 al 2028.

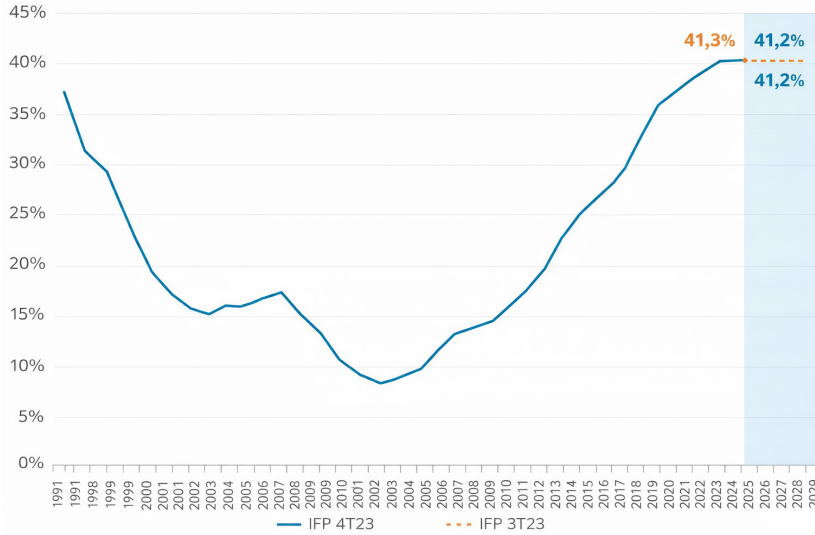


Figura 7. Evolución deuda bruta
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024)

En consecuencia, el aumento del gasto ha incidido en un mayor nivel de deuda, por lo que el Estado debe responder a los compromisos contraídos. La administración del gobierno central se enfrenta al desafío de disminuir la deuda sin afectar la inversión pública y los beneficios sociales para los sectores más desposeídos, en un contexto donde se requiere mayor responsabilidad fiscal.

Tabla 28. Análisis económico – ejemplo 2

Amenaza
Aumento de la deuda pública que puede afectar los beneficios sociales

Variable sociocultural

En relación a esta variable, está referida a las tendencias, conductas y costumbres de las personas y que se van mutando en el tiempo a partir de la interacción social. Los seres humanos que conviven en sociedad son miembros de una comunidad y se vinculan con una serie derechos y deberes donde el Estado es el garante. En base al contexto sociocultural actual, se destacan las siguientes categorías de análisis:

— Cambios demográficos

La situación social del país, la pobreza y el desempleo, conllevan a un menoscabo en las condiciones de vida de las personas, preocupación fundamental para cualquier futuro gobierno y que requiere de un Estado ágil que se adapte a las necesidades crecientes de la ciudadanía.

En términos generales, los niveles de pobreza han ido disminuyendo con el tiempo, ubicándose la tasa de pobreza en un 6,5% según encuesta CASEN 2022 (Ministerio de Desarrollo Social, 2022). Sin embargo, existen otros fenómenos que han manifestado nuevas necesidades sociales y que requieren atención de los servicios del Estado.

En términos demográficos, el fenómeno migratorio ha generado discusiones y debates debido a los cambios en la esfera social que se han generado. Según cifras del Ministerio del Interior, un total de 1.625.074 personas tiene la condición de extranjero residente en Chile (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022). La distribución por país de origen señala que un 33% proviene de Venezuela, un 15% de Perú, un 12% de Colombia y un 11% de Haití, como los principales países de origen (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022). El hecho que cerca del 5% de la población sea migrante, implica una responsabilidad del Estado de Chile para cubrir necesidades sociales básicas asociadas a derechos fundamentales. Desde el año 2018, la población migrante ha aumentado en un 25%.

En cifras generales, la proporción entre hombres y mujeres es casi un 50% para ambos sexos, mientras que en términos etarios casi un 65% se encuentra en el rango de los 25 a los 49 años (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2022). Las principales regiones que concentran

migrantes son la región Metropolitana, Antofagasta y Tarapacá que concentran un 69% del total de población migrante.

De acuerdo a las cifras, es posible identificar una motivación asociada a la búsqueda de empleos por parte de adultos y adulto jóvenes, como el principal motivo de la migración. En términos de pobreza, los migrantes de Haití y Bolivia presentan una mayor tasa de pobreza que las restantes nacionalidades (Aninat y Vergara, 2019). En términos generales, el migrante pertenece a sectores socioeconómicos asalariados, por lo que podría existir una correlación con ciertos niveles de pobreza. En ese contexto, dicha población se convierte en un foco de preocupación creciente para el Estado y en potenciales beneficiarios de políticas públicas.

Tabla 29. Análisis sociocultural – ejemplo 1

Amenaza
Aumento de las necesidades sociales por flujo migratorio

Respecto del crecimiento de la población, la cantidad de habitantes en Chile proyectada para 2024 es de aproximadamente 20,09 millones de personas, con una proporción casi equivalente entre hombres y mujeres (INE, 2024). La tasa de crecimiento de la población es cercana al 1,0% mientras que la tasa de fecundidad es de 1,58. Relacionado con el punto anterior, un porcentaje importante del total de nacimientos es aportado por madres extranjeras. Respecto a la población mayor, al año 2022 un 18% de la población era mayor de 60 años y se estima que para el año 2050 la cifra sea un 32% (INE, 2024).

Nuestro país no está ajeno a la tendencia mundial y enfrenta un importante desafío en términos de envejecimiento de la población, donde la proporción de personas activas va disminuyendo con el correr de los años y las tasas de natalidad se proyectan a la baja. Las políticas sociales se han ido adaptando para mejorar cobertura en materia de pensiones, salud y calidad de vida para el adulto mayor. La esperanza de vida se ha extendido a una cifra cercana a los 82 años, por lo que muchas personas

mayores permanecen activas por más tiempo que la edad mínima para jubilar. El envejecimiento de la población trae como consecuencia una reorientación de las políticas públicas, considerando ambientes de cuidado, de salud y pensiones.

Sin perjuicio de lo anterior, se destaca la oportunidad que se genera en un contexto donde las personas activas son mayores en proporción, y son sujetos de ahorro y aportan a la inversión productiva (SENAMA, 2020). Lo importante es generar políticas adecuadas en distintos ámbitos como el área laboral, pensiones y salud, lo que podría favorecer la actividad económica del país.

El Estado puede y debe continuar la implementación de programas para el adulto mayor, de manera de considerarlos sujetos activos de la actividad económica y que aportan al desarrollo productivo nacional. Por ejemplo, el Plan Adulto Mejor (SENAMA, 2020) articula una serie de programas que se relacionan con disponer de ciudades amigables para adultos mayores, fomentar el buen trato y promover una vida saludable.

Tabla 30. Análisis sociocultural – ejemplo 2

Oportunidad	Amenaza
Cambio de foco de las políticas públicas ante composición etaria de la población	Envejecimiento de la población y demanda de nuevas políticas públicas

—Demandas sociales

La participación ciudadana en la gestión pública consiste en una serie de mecanismos que permiten mejorar el nivel de incidencia de la ciudadanía (organizada o individual) en las decisiones del Estado. El objetivo es entregar mayores facultades decisionales a las personas e incidir en las decisiones que se tomen. Los servicios públicos deben rendir cuentas de su actuar en la sociedad, lo que representa un atributo que permite reafirmar la institucionalidad democrática y defender derechos básicos de las personas (Garretón, 2000).

La relación Estado-sociedad se vincula a través de distintas instancias. Por ejemplo, las manifestaciones sociales ocurridas en octubre de 2019 dan cuenta de una crisis institucional y preocupación por problemáticas vinculadas a la desigualdad, el endeudamiento y el alto costo de la vida en Chile (Garcés, 2019).

Para fortalecer este vínculo entre la Estado y la ciudadanía, se deben establecer mecanismos formales de participación, como aquellos contenidos en la Ley N°20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública. La participación en la vida pública es un proceso de intervención, interlocución y diálogo entre la sociedad civil y las autoridades, en función de la tarea específica que realiza la institución para el ejercicio de los derechos ciudadanos (SEGEOB, 2005). Es deseable que el diálogo institucional con la sociedad civil sea propiciado a través de mecanismos vinculantes y consultivos que permitan retroalimentar la gestión pública.

La participación debe ser el motor de la política pública, en un estado de derecho con facultades y responsabilidades que deben ser ejercidas. El sujeto (beneficiario de programas sociales) debe ser concebido como partícipe de su propio proceso de cambio. Además, se debe fomentar la incidencia ciudadana en la gestión pública, en particular, en un contexto de crisis de representatividad y menores niveles de credibilidad en las instituciones. De acuerdo con Garretón (2000), si la realidad es cambiante y las instituciones no logran adaptarse, la sociedad civil se organiza y exige transformaciones (Garretón, 2000). Esto fortalece los principios democráticos y la gobernanza.

La reivindicación de derechos y responsabilidades por parte del ciudadano es una tarea fundamental que el Estado debe promover con el fin de mejorar el funcionamiento de la gestión pública y a la vez lograr la modernización del Estado. La política pública se nutre de la acción ciudadana y a la vez se somete a una constante evaluación a través de los medios de comunicación de masas (SEGEOB, 2005). El ejercicio de derechos y deberes debe ser concebido a partir de información que fluye entre organizaciones e individuos, así forma parte de un proceso participativo y se realiza control sobre las acciones públicas

Al existir otros niveles de participación y mayor conciencia ciudadana, los gobiernos y las entidades públicas se deben adaptar a los acelerados procesos de cambio del entorno y generar políticas públicas

más eficaces y eficientes. Para canalizar la demanda debe existir un buen marco de gobernanza en la entidad pública que permita mejorar el vínculo con la ciudadanía.

Tabla 31. Análisis sociocultural – ejemplo 3

Oportunidad
Mayor transparencia y control en la ejecución de políticas públicas

Variable tecnológica

La revolución tecnológica ha generado nuevas formas de relacionamiento entre los individuos (por la masividad de las redes sociales), además de cambios profundos en las estructuras de las organizaciones. El desarrollo tecnológico a nivel organizacional es fundamental para ser rentables de manera sostenible, o bien, para cumplir con su propósito de manera eficiente y eficaz.

— Avances tecnológicos

Las innovaciones tecnológicas en el campo tecnológico presentan una característica distintiva: la velocidad de los cambios sigue un ritmo vertiginoso. Como nos señalaron en su momento la ley de Moore (la capacidad de actualización de un chip se duplica cada 12 meses) y la ley Metcalfe (el trabajo en red crece de manera exponencial en relación al crecimiento individual) son una muestra de las capacidades de la tecnología y las restricciones que presentan para realizar una adaptación adecuada ante un cambio explosivo (Melnick et al., 2017).

Las organizaciones privadas o públicas han tenido que adaptar sus estrategias antes esta nueva revolución industrial, donde la capacidad de procesamiento, el aumento explosivo de la productividad y la automatización de las funciones se han incorporado a las prácticas regulares y

se presentan desafíos y oportunidades para formar parte de esta revolución (Ramírez, 2018). El tratamiento de datos es una ciencia altamente compleja, donde las organizaciones han adaptado sus paradigmas en la forma de tratar e interpretar la información.

La transformación digital debe estar integrada al modelo de negocios de la organización, con la finalidad de permear a toda la estructura y cultura de la organización. Es un cambio de paradigma para enfrentar un desafío creciente del entorno y que requiere de una mirada integrada, comprensión de las nuevas dinámicas relacionales que se generan, propiciar nuevas alianzas y diseñar nuevas redes con potenciales clientes o beneficiarios.

En dicho contexto, los modelos de administración burocrática han transitado a un estado superior, con la finalidad de modificar los procedimientos administrativos y hacerlos más simples, accesibles y completamente digitales. En ese sentido, la promulgación de la Ley N° 21.180 (sobre transformación digital en el Estado) ha permitido institucionalizar este cambio necesario y hacerlo a la velocidad requerida por el contexto. Estos esfuerzos comenzaron en el año 2019, a través de un instructivo presidencial que buscaba digitalizar las tramitaciones de los servicios públicos y cumplir la premisa del “cero papel”. Como parte de estas iniciativas se reforzó el uso de clave única para los usuarios, volviéndola obligatoria para la mayoría de los trámites que realiza el ciudadano con el Estado. La finalidad es mejorar la experiencia de las personas, dar un mejor servicio, en sintonía con las demandas en materia tecnológica. Por lo anterior, si bien puede ser una amenaza cuando existe obsolescencia tecnológica, representa una tremenda oportunidad de desarrollo para los servicios públicos.

Tabla 32. Análisis tecnológico – ejemplo 1

Oportunidad
Transformación digital y adaptación cambios tecnológicos

—Ciberataques

El desarrollo de plataformas en línea, el trabajo en nube y las transacciones que se realizan a través de la red, conlleva una serie de situaciones de riesgos que exponen a las personas a pérdida de activos de información, a estafas, extorsiones y otras situaciones delictivas debido a la masividad en el uso de plataformas virtuales. Uno de los activos más apreciados hoy por las organizaciones es la información que se utiliza para estrategias de marketing personalizado, pero también vinculado a hechos delictivos.

La amenaza del ciberataque se refiere a la explotación deliberada de sistemas para sustraer información, ante la vulnerabilidad y exposición de las tecnologías. El ciberataque atenta contra la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los activos de información por medio de virus, troyanos, *ransomware*, entre otros ejemplos.

Los ciberataques son dirigidos de manera remota desde cualquier país, como ocurrió con el virus *WannaCry* en 2017 que se propagó a otros países del mundo. El común denominador del ataque eran computadores con sistema operativo Windows, estándar de la industria, por lo que se extendió fácilmente alrededor del orbe. El ataque limitó el acceso a los usuarios a la información contenida en sus equipos. Para liberarlo, los atacantes solicitaban una suma de dinero a cambio.

Es importante que las organizaciones modernas inviertan recursos en actualización, mantención y renovación de sus sistemas, además de invertir en actualizar sus antivirus y *firewall*. La gestión de riesgo asociado a posibles ciberataques es una prioridad también para instituciones públicas. El fundamento de la inversión es que el ciberataque apunta al eslabón más débil de la cadena, es decir, el usuario final (Montes, 2020). Las políticas de seguridad de información deben promover acciones preventivas, pero también fomentar la capacidad de reacción de la institución con protocolos de continuidad operativa y decisiones inmediatas.

Tabla 33. Análisis tecnológico – ejemplo 1

Oportunidad
Ciberataques contra los activos de información de la institución pública

Variable medioambiental

— Cambio climático

La temperatura terrestre ha aumentado en los últimos años, lo que ha generado una serie de cambios en el ecosistema asociados al clima de las distintas zonas geográficas. En ese sentido, se visualizan distintos fenómenos devastadores que han afectado a distintos países como lluvias intensas, inundaciones, temperaturas extremas, olas de calor, sequías, huracanes, entre otros (ONU, 2019).

El cambio climático, considerando sus devastadoras consecuencia, tiene impacto inmediato a nivel de políticas públicas dado que se activen protocolos de emergencia, ayudas sociales directas y procesos de reconstrucción donde participan diversidad de instituciones públicas. El Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastre (SENAPRED) es la institución responsable de la coordinación transversal de instituciones para los procesos de prevención y reconstrucción ante desastres, independiente de su origen. Esta coordinación implica organizaciones como CONAF, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las policías, las fuerzas armadas, el Ministerio del Interior, entre otros.

Las catástrofes implican una serie de medidas que están debidamente coordinadas y asociadas a un presupuesto. Debido a las crecientes catástrofes asociadas a inundaciones, incendios, aluviones y sequías, ha existido un creciente gasto vinculado a esta materia. Además, la gestión de otros organismos públicos se ve afectada por los efectos del cambio climático. Por ejemplo, las catástrofes han generado efectos devastadores para la agricultura, donde miles de pequeños y medianos agricultores ven afectados sus ingresos ante la pérdida de superficies

cultivadas. Instituciones como el Ministerio de Agricultura y sus servicios dependientes como INDAP, Servicio Agrícola y Ganadero y la propia CONAF ven alterada su gestión regular para atender las necesidades contingentes.

Tabla 34. Análisis medioambiental – ejemplo 1

Amenaza
Cambio climático afecta gestión regular de las instituciones públicas y aumenta necesidades de las personas

— Aumento de la huella de carbono

La actividad humana ejerce un impacto significativo en los ecosistemas del planeta. Los gases de efecto invernadero, esenciales y naturales para la vida humana, han incrementado notablemente en los últimos 150 años como consecuencia de la industrialización, la deforestación y las prácticas agrícolas (ONU, 2019). Este aumento ha provocado un calentamiento global y alteraciones en el clima. Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas (ONU), estas transformaciones climáticas están vinculadas directamente con las actividades humanas, como lo señala un informe de evaluación (ONU, 2019).

A la luz de la evidencia científica, se han establecido diversos acuerdos internacionales para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero. Uno de los más relevantes es el Acuerdo de París de 2015, adoptado en el marco de la ONU, y que comenzó a implementarse en 2020, tras suceder al Protocolo de Kioto. Este acuerdo busca alcanzar la neutralidad de carbono para 2050, poniendo especial énfasis en descarbonizar áreas clave, como el sector relacionado con la inversión pública (Wiche et al., 2020). Se calcula que el 40% de las emisiones de CO₂ provienen del sector de la construcción, con un 11% asociado a tres materiales principales: cemento, acero y aluminio (Wiche et al., 2020).

Para abordar estos desafíos, se han impulsado iniciativas como el Comité Interministerial de Construcción Sustentable, integrado por los ministerios de Energía, Medio Ambiente, Obras Públicas, Desarrollo Social, Economía y Vivienda. Este comité ha promovido estándares técnicos que han mejorado la sostenibilidad en las edificaciones, manteniendo su calidad. Entre sus propuestas destaca la implementación de la “Economía circular”, orientada a gestionar de manera eficiente los recursos y residuos de la construcción durante todo el ciclo de vida de los proyectos (CORFO, 2020). En este contexto, se han desarrollado normativas como la NCH 3562 sobre la gestión de residuos de construcción y demolición, la NCH 163 sobre áridos para morteros y hormigones, y otras normas relacionadas. Estas regulaciones buscan maximizar la reutilización de materiales, reducir los residuos generados y crear nuevas oportunidades económicas para las empresas.

El incremento de las emisiones de carbono y los acuerdos internacionales relacionados están transformando la forma en que se gestionan los proyectos de inversión. La construcción de infraestructura, carreteras, equipamiento y viviendas, tareas fundamentales del Estado, deben ahora alinearse con criterios que integren sostenibilidad y equilibrio ambiental en su planificación y ejecución.

Tabla 35. Análisis medioambiental – ejemplo 2

Amenaza
Altas emisiones de huella de carbono en la construcción de obras de infraestructura pública

Variable legal

En un país donde rige el Estado de derecho, el cuerpo normativo que se desprende de la Constitución Política de la República (CPR) es fundamental para afianzar la gobernanza y legitimar el actuar de la administración central del Estado. Por lo anterior, la variable legal condiciones

el actuar de las organizaciones, presentándose las siguientes categorías de análisis.

—Derechos garantizados constitucionalmente

La CPR define las condiciones generales de funcionamiento de la sociedad, que luego se traducen en distintos cuerpos normativos aprobados por el Congreso o por Decretos Presidenciales. En ese sentido, se definen derechos fundamentales asociados a la vida, la igual ante la ley, la libertad de expresión, libertad de culto, entre otras garantías civiles y políticas. Luego, se establecen derechos económicos, sociales y culturales vinculados a la educación, la salud, la seguridad social, la propiedad privada, el trabajo, entre otros. Ciertas demandas sociales han planteado la necesidad de expandir la cobertura de otros derechos y que sean garantizados por el Estado, lo que puede traducirse en nuevas políticas públicas y programas sociales, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria del sector público.

Esta discusión fue parte de la agenda durante los procesos que intentaron modificar la constitución. Aunque ambos proyectos fueron rechazados, algunos argumentos siguen siendo parte del debate. Por ejemplo, garantizar el derecho exclusivo de algunos beneficios por parte del Estado o garantizar el derecho a la vivienda, son temáticas aún en discusión lo que no descarta algún posible cambio constitucional en el futuro. La posibilidad de cambios constitucionales representa una oportunidad para el Estado, con la finalidad de crear y mejorar los servicios existentes para la ciudadanía.

Tabla 36. Análisis legal – ejemplo 1

Oportunidad
Cambios constitucionales que modifiquen la gestión pública

—Densidad del cuerpo normativo

El concepto de burocracia introducido por Max Weber indicaba la noción de orden en las organizaciones. El orden es un elemento fundamental para la gobernanza y asegura legitimidad de ejercicio en cualquier organización, sea pública o privada. La evolución del concepto de Weber se fue asociando a un actuar ineficiente de los órganos del Estado, cuya gestión se vincula con excesivas tramitaciones y lentitud de sus procesos. El actuar burocrático se justifica por la densidad de cuerpos normativas que regulan a una organización pública. Cada servicio es creado por una ley que además define su estructura orgánica y la planta de funcionarios. Cualquier ajuste debe ser tramitado por el Congreso a solicitud del poder ejecutivo. Sumado a lo anterior, cada decisión de la autoridad, en particular aquellas que irrogan gasto presupuestario deben ser fundamentadas a través de actos administrativos (por ejemplo, resoluciones). Otras decisiones, además de tramitarse legalmente, deben ser aprobadas por Contraloría a través del trámite conocido como “toma de razón”. El apego irrestricto a la normativa es un principio de la administración del Estado y es pertinente dada la importancia de un actuar responsable en la gestión de recursos. El inconveniente se genera al implementar procesos innovadores o modernizadores, que requieren de una serie de cambios normativos que autoricen su implementación. Esto representa una amenaza para las organizaciones, en su intención por promover una gestión pública más flexible.

Tabla 37. Análisis legal – ejemplo 2

Amenaza
Imposibilidad de implementar cambios por rigidez de las normativas

Finalizado el análisis PESTEL, a continuación, se expone el análisis de grupos de interés.

Microentorno y análisis de grupos de interés

Los grupos de interés en una organización desempeñan un papel clave en su éxito a largo plazo. También conocidos como *stakeholders*, se entienden como “cualquier grupo o individuo que pueda influir o ser influido por el cumplimiento de los objetivos de una empresa” (Argandoña, 1998). Más recientemente, se ha adoptado el término “parte interesada”, definido como cualquier persona u organización que pueda influir, ser influida o considerarse afectada por una decisión o actividad (ISO 9000, 2015).

En esencia, las partes interesadas manifiestan un interés en el éxito de la organización. Entre ellas se incluyen los beneficiarios de la institución, proveedores, empleados, organismos reguladores, y organizaciones de la sociedad civil. Cada grupo posee intereses y expectativas distintos, y sus demandas o presiones pueden influir en la forma en que la organización gestiona sus actividades.

Para analizar la influencia de estas partes interesadas en las organizaciones públicas, se aplica el modelo de Gardner, el cual clasifica a los grupos de acuerdo con dos variables principales: el poder y el grado de interés que tienen en la organización (Acuña, 2012). Este enfoque permite identificar y establecer las estrategias más adecuadas para gestionar las relaciones con cada grupo (Acuña, 2012).

La Tabla 38 muestra la matriz de Gardner donde analiza el poder e interés que tienen los distintos grupos y actores en el éxito de la organización.

Tabla 38. Matriz modelo de Gardner

		Interés	
		Bajo	Alto
PODER	Bajo	Mínimo esfuerzo (observar)	Mantener informado
	Alto	Mantener satisfecho	Actores claves

Fuente: basado en Acuña (2012)

A continuación, se procede a realizar un ejemplo de análisis de los grupos de interés tipo que interactúan con organizaciones públicas:

— Estado

Es la institución de mayor jerarquía en un territorio determinado, delimitado por fronteras, y que es responsable de organizar la estructura política y se caracteriza por disponer del monopolio legítimo del uso de la fuerza (Weber, 2000). El Estado distribuye sus funciones en tres poderes principales: ejecutivo, legislativo y judicial. Los recursos gestionados por el Estado se traducen en políticas públicas, programas sociales y distintos bienes y servicios que buscan generar beneficios sociales para sectores vulnerables, sectores medios, grupos organizados y ciudadanía en general. Estos beneficios son entregados por diferentes instituciones públicas, organizadas en ministerios sectoriales. El Gobierno administra el poder ejecutivo y establece las prioridades del Estado durante su mandato.

El poder legislativo, por su parte, está radicado en el Congreso Nacional y contribuye en la creación de leyes y regulaciones que permiten el funcionamiento de los servicios públicos y sus respectivos programas. Entre estas normativas destaca la Ley de Presupuestos del Sector Público, que asigna los recursos a los distintos organismos cada año. El Congreso también exige a los servicios públicos que rindan cuentas sobre el uso de estos recursos, evaluando criterios de eficacia y eficiencia, los cuales son determinantes para aprobar el presupuesto del año siguiente.

En este contexto, el análisis de poder refleja que el Estado tiene una influencia significativa, ya que actúa como la entidad que dirige a los organismos públicos, estableciendo sus prioridades a través del Programa de Gobierno y condicionando la aprobación del presupuesto institucional según los requerimientos del Congreso. Asimismo, el interés del Estado en el éxito es elevada, ya que la implementación efectiva de políticas, planes y programas son fundamentales para alcanzar los objetivos establecidos en el Programa de Gobierno.

Tabla 39. Grupos de interés - Estado

Amenaza
Cambios en las prioridades del Estado afecta la continuidad de políticas públicas

Resultado del análisis: Poder alto / Interés alto

— Beneficiarios

Corresponden a los clientes de las organizaciones públicas que pueden estar representados por personas individuales (según rango etario), familias, comunidades, organizaciones sociales, empresas, fundaciones, asociaciones, entre otros.

La relación entre los organismos públicos y sus beneficiarios estará determinada por sus necesidades. El aumento de la pobreza, el desempleo, la situación migratoria y otros factores inciden en el rol que debe cumplir el Estado en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Como fue señalado en el análisis PESTEL, existe además una ciudadanía más consciente y demandante, que exige por medios cada vez más masivos, responsabilidad en el actuar de sus gobernantes y satisfacción de necesidades básicas.

En cuanto al poder e influencia, la organización ciudadana y los movimientos sociales han incrementado la capacidad de las personas para impactar en la gestión pública. Hoy en día, existen más herramientas que permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones. Por ejemplo, la Ley de Transparencia (Ley N°20.285, 2008) ha mejorado el acceso a información pública, otorgando a los ciudadanos el derecho a solicitar datos sobre cualquier actividad financiada con fondos públicos. Asimismo, la Ley de Participación Ciudadana (Ley N°20.500, 2011) formalizó mecanismos que promueven la participación en la gestión pública, entre los que destacan los Consejos de la Sociedad Civil (CO-SOC), espacios donde las organizaciones ciudadanas pueden expresar opiniones sobre las acciones del Estado.

A pesar de estos avances, la incidencia ciudadana en las decisiones de organismos públicos sigue siendo limitada. No se han implementado

mecanismos vinculantes o consejos de la sociedad civil con atribuciones reales en la definición de políticas públicas (Ley N°20.500, 2011). Tampoco se observa un papel relevante de los beneficiarios en proyectos que afectan directamente su propia calidad de vida. Esto revela una importante oportunidad para desarrollar mecanismos que amplíen y fortalezcan la participación ciudadana en la gestión pública.

Tabla 40. Grupos de interés - Beneficiarios

Oportunidad
Mayores niveles de participación para aumentar incidencia en toma de decisiones

La institución pública existe para satisfacer necesidades de la población, por lo que se identifica un interés alto para cumplir sus expectativas.

Resultado del análisis: Poder bajo / Interés alto

— Empresas proveedoras

Los proveedores del Estado ya sean personas jurídicas o naturales, ofrecen una variedad de servicios o productos en función de las necesidades de los distintos organismos públicos. Su relación con estos organismos está regulada por diversas normativas, entre las que destaca la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios (Ley N°19.886, 2003). Esta ley regula los contratos realizados por la Administración del Estado para la adquisición de bienes muebles y la contratación de servicios necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

Actualmente, existen múltiples normativas que regulan tanto la presentación de ofertas como la actuación de los funcionarios encargados de estos procesos. La Ley N°19.886 también dio origen a la Dirección de ChileCompra, organismo encargado de gestionar el Mercado Público, una plataforma accesible al público que centraliza las transacciones entre instituciones públicas y proveedores del Estado. Este sistema permite

la transparencia en cada una de las operaciones realizadas por el sector público.

Asimismo, en 2014 se promulgó la Ley de Lobby (Ley N°20.730, 2014), que regula las gestiones destinadas a representar intereses privados ante autoridades y funcionarios. Esta normativa exige registrar y hacer públicas las reuniones, viajes y obsequios recibidos por funcionarios en el ejercicio de sus funciones. Además, establece la obligación de publicar la lista de los integrantes de las Comisiones Evaluadoras de Ofertas en procesos de licitación, con el propósito de identificarlos como sujetos pasivos y regular posibles conflictos de interés en relación con las empresas proveedoras (Ley N°20.730, 2014). Estas normativas buscan garantizar igualdad de condiciones entre los oferentes y prevenir actos de corrupción.

Desde un punto de vista de análisis de poder, los proveedores del Estado tienen una influencia limitada, ya que no participan en las decisiones estratégicas de las entidades públicas. Aunque desempeñan un rol importante en la mejora de los servicios que presta el Estado, su función se limita a proveer bienes y servicios, sin capacidad para incidir en los precios o condiciones que las instituciones establecen para sus servicios.

Tabla 41. Grupos de interés - Proveedores

Oportunidad
Reforzar controles en procesos de compra

Resultado del análisis: Poder bajo / Interés alto.

— Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es el organismo superior encargado de fiscalizar la Administración del Estado. Establecida por la Constitución Política, es una entidad autónoma independiente del Poder Ejecutivo. Su función principal consiste en realizar fiscalizaciones de tipo jurídico, contable y financiero, asegurándose de que las instituciones

públicas actúen dentro del marco legal que las regula, en cumplimiento del principio de legalidad (Contraloría G.R., 2021).

Este organismo desempeña un papel crucial en el sector público al supervisar el uso adecuado de los recursos públicos. En este contexto, las entidades de la administración central están obligadas a rendir cuentas sobre sus acciones ante la Contraloría. Este organismo revisa y regula diversos aspectos, como las licitaciones, los contratos de servicios, la ejecución presupuestaria, la contratación de funcionarios y las modificaciones normativas.

En el ámbito contable, la Contraloría dicta normas a través de un compendio normativo conocido como “NICSP” (Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público), (Resolución CG N°16, 2015). Estas directrices establecen cómo organizar y racionalizar la información sobre transacciones y hechos económicos de las instituciones públicas. Además, realiza auditorías periódicas que verifican la adecuada gestión de programas públicos, el cumplimiento del marco legal, y la transparencia en las operaciones y sistemas de las instituciones (Contraloría G.R., 2021).

Dada la magnitud de recursos supervisados y las implicancias de sus auditorías y resoluciones, la Contraloría tiene un rol significativo en la gestión de las instituciones públicas. Sus intervenciones están orientadas a optimizar el gasto, fortalecer los sistemas de control y mejorar la gobernanza institucional. Por este motivo, se le atribuye un alto nivel de poder sobre estas entidades.

En términos de interés, la Contraloría muestra un fuerte compromiso con el cumplimiento de la normativa y con la fiscalización integral de las organizaciones públicas. Por lo tanto, también se le considera un actor con un interés elevado en asegurar el correcto funcionamiento del sector público.

Tabla 42. Grupos de interés - Contraloría

Oportunidad
Establecer relación institucional adecuada con CGR.

Resultado del análisis: Poder alto / Interés alto.

En virtud del análisis ejemplo realizado, se procede a construir la matriz de Gardner, con el resumen de los grupos de interés.

Tabla 43. Modelo de Gardner aplicado

		Interés	
		Bajo	Alto
PODER	Bajo	Organismos relacionados	Beneficiarios Empresas proveedoras Funcionarios
	Alto	Gremios temáticos	Estado Contraloría

Fuente: basado en Acuña (2012)

Revisados los aspectos externos vinculados al entorno de la organización, que permiten la identificación de amenazas y oportunidades, en el siguiente punto se procede a presentar el análisis interno, específicamente, el análisis de los recursos de la organización.

3.3. Ambiente interno

Organización y análisis de recursos

El análisis de recursos está focalizado en revisar los activos competitivos que una organización controla o posee. Los recursos son variados en términos de calidad, valor competitivo y potencial para desarrollar una ventaja competitiva (Thompson et al., 2012).

Este análisis incluye dos tipos de recursos: tangibles e intangibles (Thompson et al., 2012).

a) Recursos tangibles

Los recursos tangibles son aquellos que tienen existencia material y se identifican con mayor facilidad.

Recursos físicos: en la siguiente tabla se presenta la definición de recursos físicos y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 44. Recursos físicos

Recurso	Fortalezas/debilidades
Recursos físicos: se refiere a los derechos de propiedad o acceso a recursos naturales, plantas, equipos, instalaciones, ubicaciones de tiendas, predios, terrenos, entre otros (Thompson et al., 2012).	Ubicación: en términos de ubicación, las ubicaciones físicas de las oficinas permiten disponer de ubicaciones preferentes de acceso para las personas, acercando los productos y servicios al público objetivo de la institución. Los edificios corporativos también albergan a los distintos funcionarios públicos para el desempeño de sus funciones.
	Inmuebles: instituciones como Bienes Nacionales, Fuerzas Armadas y otras instituciones, disponen de inmuebles como parte de su patrimonio institucional, lo que representa un activo y una fortaleza a destacar.
	Terrenos: el Ministerio de Bienes Nacionales, las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Vivienda son ejemplos de organismos que disponen de una amplia cartera de terrenos aptos para el desarrollo de proyectos habitacionales u obras públicas. Dichos terrenos se pueden destinar a la construcción de viviendas sociales, la radicación de proyectos de campamentos, equipamiento urbano, entre otros.

Recursos financieros: en la siguiente tabla se presenta la definición de recursos financieros y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 45. Recursos financieros

Recurso	Fortalezas/debilidades
Se refiere a los activos financieros que posee la institución, como la capacidad de endeudamiento, el efectivo y valores negociables (Thompson et al., 2012).	En el ámbito estatal, cada año se definen y aprueban los presupuestos asignados a las diversas entidades gubernamentales. Estas asignaciones especifican los recursos financieros disponibles para que dichas instituciones operen durante el año en curso. La coordinación de este proceso recae en la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, entidad técnica encargada de gestionar el ciclo presupuestario nacional (DIPRES, 2010). Durante la fase de formulación, los organismos presentan sus propuestas presupuestarias para el año siguiente. Una vez que el Congreso da su aprobación, las instituciones ejecutan los recursos para atender sus prioridades y necesidades. La estabilidad del presupuesto a lo largo del tiempo puede considerarse tanto una ventaja como una limitación, según su consistencia.

Recursos tecnológicos: en las siguientes tablas (46 y 47) se presenta la definición de recursos tecnológicos y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 46. Recursos tecnológicos – parte 1

Recurso	Fortalezas/debilidades
Está relacionado con patentes, derechos de autor, tecnologías de producción, inventarios, procesos tecnológicos, entre otros (Thompson et al., 2012).	De acuerdo con el análisis PESTEL, la tecnología se presenta como un factor crucial del entorno que representa una gran oportunidad de desarrollo para las organizaciones actuales. Este elemento actúa como un motor clave para impulsar la innovación y elevar la calidad de los servicios que las instituciones públicas brindan a la población. Según datos del Laboratorio de Gobierno, el 60,57% de las entidades públicas tiene un promedio de 2,42 puntos (en una escala de 4) en cuanto al uso de recursos digitales (BID, 2021). En cuanto a la innovación en procesos, solo el 22,53% de estas instituciones alcanza un promedio de 4,28 puntos de un máximo de 19 (BID, 2021). Esto evidencia un importante reto institucional: modernizar la gestión y desarrollar sistemas que optimicen la calidad de los servicios dirigidos a los ciudadanos.

Tabla 47. Recursos tecnológicos – parte 2

Recurso	Fortalezas/debilidades
<p>Está relacionado con patentes, derechos de autor, tecnologías de producción, inventarios, procesos tecnológicos, entre otros (Thompson et al., 2012).</p>	<p>La Ley de Transformación Digital del Estado, establecida en la Ley N° 21.880 de 2019, busca que todas las gestiones administrativas se lleven a cabo a través de medios electrónicos. Este enfoque tiene como objetivo agilizar los trámites y fortalecer la relación con la ciudadanía. Actualmente, alrededor del 80% de los servicios han digitalizado sus trámites iniciales para los ciudadanos. Sin embargo, en la práctica, muchas de las operaciones internas de las organizaciones todavía se realizan mediante procesos manuales y no automatizados.</p>
	<p>Dado el gran volumen de información que manejan las organizaciones públicas en sus diversas actividades, es fundamental avanzar hacia estrategias de almacenamiento y análisis de datos que adopten una perspectiva integral, abarcando las distintas escalas territoriales. Este enfoque debe incluir aspectos como la caracterización socioeconómica de las comunas, la colaboración entre sectores, la planificación conjunta de obras públicas, la zonificación basada en índices de desigualdad, datos demográficos y cualquier otra información que facilite una comprensión holística de los desafíos urbanos. La falta de integración de los sistemas de datos representa una barrera institucional que impide optimizar recursos, acortar plazos y establecer estándares más eficientes en la gestión pública.</p>

Recursos organizacionales: en la siguiente tabla se presenta la definición de recursos organizacionales y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 48. Recursos organizacionales

Recurso	Fortalezas/debilidades
<p>Se refiere a sistemas de información y comunicación; sistemas de planificación, coordinación, control para facilitar la toma de decisiones de la organización (Thompson et al., 2012).</p>	<p>El modelo de planificación y control de gestión en los organismos públicos está estructurado de manera centralizada, donde existen servicios centrales que lideran la planificación estratégica. Por su parte, el control de gestión se enfoca en el seguimiento de las inversiones estratégicas, con los servicios reportando datos al nivel central para apoyar la toma de decisiones de las autoridades ministeriales. Este sistema opera bajo una lógica ascendente (<i>bottom-up</i>), consolidándose en un sistema ministerial que produce reportes periódicos sobre los principales indicadores sectoriales.</p> <p>Sin embargo, este modelo centralizado presenta varias limitaciones. Una de las principales es la falta de claridad sobre cómo el desempeño institucional contribuye al logro de la misión y objetivos estratégicos, ya que estas metas no son adaptadas específicamente a cada institución. Esto provoca que el monitoreo de gestión se relacione más con el seguimiento de diversos instrumentos de gestión dentro de los planes operativos que con una planificación estratégica claramente definida.</p> <p>Además, la estructura jerárquica del sistema genera otros problemas, como la lentitud en el flujo de información, dificultando la detección oportuna de problemas en la gestión institucional y la emisión de alertas para corregirlos.</p>

b) Recursos intangibles

Los recursos intangibles están compuestos por las habilidades, talentos y conocimientos que poseen las personas de una organización.

Activos humanos: en la Tabla 49, Tabla 50, Tabla 51 y Tabla 52 se presenta la definición de recursos organizacionales y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 49. Activos humanos – parte 1

Recurso	Fortalezas/debilidades
Se refiere a la experiencia, aprendizaje acumulado, conocimientos, educación, capital intelectual de los trabajadores, técnicos y grupos de trabajo (Thompson et al., 2012): capital humano	La gestión del personal es un elemento central para el funcionamiento de cualquier institución. Contar con un equipo de colaboradores, donde cada miembro desempeña un rol esencial en el logro de las metas organizacionales, se ha convertido en una prioridad creciente para las entidades modernas. En el ámbito de los servicios públicos, los empleados son reconocidos como funcionarios públicos según lo estipulado en el Estatuto Administrativo (Ley N°18.834, 2005), el cual define los cargos públicos como aquellos establecidos en las plantas o contrataciones de las instituciones estatales encargadas de cumplir funciones administrativas. Estos funcionarios representan un recurso valioso, aportando experiencia y conocimientos derivados de su relación prolongada con la institución. Por ello, es fundamental que las organizaciones públicas fortalezcan la carrera funcionaria que fomente vínculos sólidos con sus trabajadores y que aseguren la continuidad de los planes y programas institucionales. La institucionalidad, en este contexto, ha sido clave para garantizar la estabilidad del servicio público.

Tabla 50. Activos humanos – parte 2

Recurso	Fortalezas/debilidades
<p>Se refiere a la experiencia, aprendizaje acumulado, conocimientos, educación, capital intelectual de los trabajadores, técnicos y grupos de trabajo (Thompson et al., 2012): capital humano</p>	<p>Un ejemplo de institucionalidad es el Sistema de Alta Dirección Pública, que ha mejorado la designación de cargos directivos mediante procesos de selección públicos, transparentes y enfocados en la capacidad técnica de los postulantes (Servicio Civil, 2020). Esto ha permitido cubrir diversos puestos clave con profesionales idóneos, promoviendo un enfoque meritocrático y técnico en la toma de decisiones.</p> <p>Los organismos públicos están integrados por directivos, técnicos y profesionales especializados en distintas áreas, con un profundo conocimiento de las necesidades de las comunidades a las que atienden y de los propios procesos institucionales. Este conjunto de competencias y experiencias permite a las organizaciones públicas desarrollar capacidades que optimizan sus resultados y fortalecen su desempeño.</p> <p>En suma, el capital humano constituye un pilar fundamental en los procesos de cada institución, al aportar conocimientos estratégicos que incrementan el valor agregado. La especialización de estos trabajadores potencia la eficacia en la prestación de servicios y desarrolla habilidades organizacionales.</p>

Tabla 51. Activos humanos – parte 3

Recurso	Fortalezas/debilidades
<p>Se refiere a la experiencia, aprendizaje acumulado, conocimientos, educación, capital intelectual de los trabajadores, técnicos y grupos de trabajo (Thompson et al., 2012): Empleo Público</p>	<p>En los últimos años, el empleo público ha enfrentado un proceso de precarización que podría comprometer la estabilidad de ciertos cargos fundamentales en las instituciones estatales. Según datos de la Dirección Nacional del Servicio Civil, se ha observado un incremento progresivo de los empleos a contrata y a honorarios, en detrimento de los empleos de planta. Entre 2006 y 2016, la proporción de empleos de planta disminuyó de un 40% a un 28%, mientras que los empleos a contrata aumentaron de un 44% a un 55% en el mismo período (Servicio Civil, 2018). Los empleos a honorarios también crecieron, pasando de un 12% en 2006 a un 16% en 2016, evidenciando un vaciamiento de las plantas, cuyos puestos han quedado sin uso (Servicio Civil, 2018).</p> <p>En la actualidad, los cargos de planta suelen ser ocupados únicamente por jefaturas o funcionarios con larga trayectoria en el servicio público, ya que muchos de estos puestos no han sido provistos mediante concursos públicos obligatorios (Servicio Civil, 2018). En cuanto a las contrata, su uso está regulado anualmente a través de la Ley de Presupuestos, que permite un porcentaje específico del total de plantas disponibles.</p>

Tabla 52. Activos humanos – parte 4

Recurso	Fortalezas/debilidades
<p>Se refiere a la experiencia, aprendizaje acumulado, conocimientos, educación, capital intelectual de los trabajadores, técnicos y grupos de trabajo (Thompson et al., 2012): empleo Público</p>	<p>Por otro lado, el empleo a honorarios, aunque originalmente diseñado para situaciones transitorias, ha sido utilizado de manera extendida para cubrir cargos permanentes. Este tipo de contratación genera múltiples problemas, tanto para los trabajadores como para las instituciones. Los empleados a honorarios carecen de acceso a beneficios previsionales y de seguridad social, lo que supone un perjuicio significativo en términos laborales. Además, esta modalidad de contratación no siempre exige procesos concursales ni se ajusta a una escala salarial objetiva.</p> <p>Desde el punto de vista institucional, los trabajadores a honorarios no están sujetos a las normas administrativas aplicables a la función pública, lo que dificulta el control sobre sus funciones y puede afectar la regulación de los programas que gestionan. En consecuencia, la precarización del empleo público no solo afecta a los derechos laborales de los trabajadores, sino también la calidad y transparencia de la gestión pública.</p>

Imagen: en la siguiente tabla se presenta la definición de recursos organizacionales y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 53. Recursos organizacionales

Recurso	Fortalezas/debilidades
Se refiere a la reputación que posee la organización con sus distintos grupos de interés, asociados a la calidad de bienes y servicios que produce y a la forma que los provee (Thompson et al., 2012).	Como se ha señalado en el análisis PESTEL, existe un contexto en el que la organización se inserta donde hay una ciudadanía más consciente y demandante y que, en consecuencia, es más crítica respecto a la gestión de sus gobernantes. Tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos (Cepal, 2018), por lo que existe un importante desafío en componer esa desconfianza, poniendo las instituciones públicas al servicio de los ciudadanos y comprendiendo mejor sus demandas.

Cultura y sistemas de incentivos: en la Tabla 54 y Tabla 55 se presenta la definición de recursos organizacionales y algunos ejemplos aclaratorios que podrían representar fortalezas o debilidades:

Tabla 54. Cultura y sistemas de incentivos – parte 1

Recurso	Fortalezas/debilidades
Se refiere a las normas de conducta, principios del negocio y convicciones arraigadas en la empresa. Apego del personal a los ideales de la compañía y sistemas de compensaciones para motivar al personal (Thompson et al., 2012).	La cultura organizacional se configura a partir de valores, actitudes, comportamientos, historias y otros elementos que determinan cómo interactúan y actúan los miembros de una organización, tanto a nivel individual como colectivo. En este sentido, la cultura no solo influye en el comportamiento de los trabajadores, sino que también define la dinámica general de la organización. En las instituciones públicas, la estructura cultural está profundamente influida por el principio de jerarquía, establecido en el Estatuto Administrativo (Ley N° 18.834, 2005). Este principio obliga a los funcionarios a cumplir con las instrucciones de sus superiores jerárquicos en el ejercicio de sus funciones, consolidando una estructura organizativa vertical y centralizada. En este esquema, la toma de decisiones recae principalmente en los niveles superiores, mientras que los niveles más bajos tienen limitada autonomía para actuar más allá de tareas específicas.

Tabla 55. Cultura y sistemas de incentivos – parte 2

Recurso	Fortalezas/debilidades
<p>Se refiere a las normas de conducta, principios del negocio y convicciones arraigadas en la empresa. Apego del personal a los ideales de la compañía y sistemas de compensaciones para motivar al personal (Thompson et al., 2012).</p>	<p>Otro principio fundamental es el de legalidad o juridicidad, que establece que la acción de los funcionarios debe estar estrictamente alineada con las normas vigentes. Aunque este enfoque asegura orden, control de recursos y supervisión continua, también genera importantes desventajas. Entre ellas destacan la lentitud en las tramitaciones, causada por la necesidad de respaldar cada decisión con un elevado número de actos administrativos, y el exceso de documentación requerida a los usuarios para acceder a ciertos beneficios.</p> <p>Estas características culturales tienen un impacto significativo en las organizaciones públicas. La estructura jerárquica y el apego estricto a las normas tienden a restringir la colaboración entre departamentos, reduciendo la capacidad de abordar los procesos de manera integrada. Además, fomentan una lógica de trabajo en silos, donde las áreas operan de manera aislada, dificultando la innovación y la simplificación de trámites. En consecuencia, la cultura organizacional en estas instituciones puede limitar la eficiencia y adaptabilidad necesarias para responder a las demandas ciudadanas y los retos contemporáneos.</p>

Finalizados los análisis externo e interno, el siguiente paso es consolidar la información en la matriz FODA.

3.4. Matriz FODA

Las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas en los análisis externo e interno se integran en la matriz FODA, herramienta que permite clasificar los aspectos internos y externos de la organización (Thompson et al., 2012).

La herramienta específica a utilizar se denomina “FODA cuantitativo”. Su finalidad es valorizar cada elemento de la matriz y establecer el grado de vinculación de los siguientes cuadrantes (Cancino, 2012):

- Fortalezas v/s oportunidades: se identifican las fortalezas que permiten aprovechar oportunidades.

- Debilidades v/s oportunidades: se identifican las debilidades que no permiten aprovechar una oportunidad.
- Fortalezas v/s amenazas: se identifican fortalezas que permiten enfrentar la amenaza.
- Debilidades v/s amenazas: se identifican las debilidades que permiten que se active una amenaza.

Los elementos del FODA deben ser valorizados para determinar los aspectos más críticos e identificar las estrategias. La metodología de evaluación puede ser a través de escala Likert u otra metodología similar. El objetivo es determinar la relación de cada elemento del FODA en función de un cuadrante.

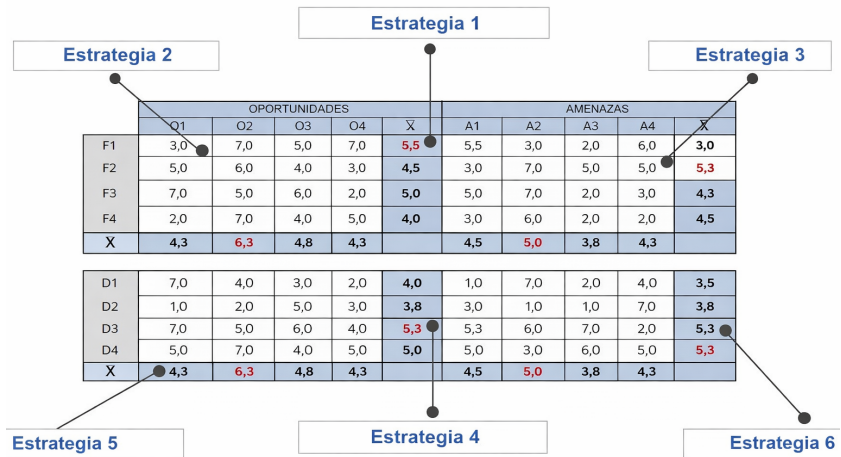


Figura 8. FODA cuantitativo
 Fuente: basado en Cancino (2012)

El resultado de las evaluaciones de los cuadrantes entregará una cuantificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas más relevante y que serán la base para la formulación de estrategias, como se muestra en la Figura 8. El objetivo es priorizar los aspectos

internos y externos analizados en función de las prioridades que debe abordar la organización.

El formato del FODA cuantitativo se incorpora en el Anexo 3 de este documento.

En el siguiente capítulo se revisarán las herramientas para formular la estrategia.

Capítulo 4

Formulación estratégica

Este capítulo tiene por finalidad presentar herramientas para la definición de objetivos estratégicos que estén sintonía con las problemáticas y oportunidades identificadas en el Capítulo 2. Se introducirán herramientas basadas en una lógica causa-efecto y otras metodologías que permitan la definición de valor de un organismo público, adaptado a su realidad y que faciliten el alineamiento estratégico. Además, se presentan metodologías para la definición de estrategias que se desprenden de los objetivos para facilitar su ejecución. La estrategia debe traducirse en resultados concretos y medibles que mejoren la gobernanza y las condiciones de vida de los beneficiarios de las instituciones.

La formulación de objetivos y estrategias es un proceso formal que permite a la organización diferenciarse de sus competidores y facilitan el desarrollo de ventajas competitivas sostenibles (Niven, 2003). Para el caso de organizaciones públicas, esto se traduce en maximizar el bienestar social de la población que es atendida por los servicios del Estado.

4.1. Definición de la estrategia

Como fue señalado en el punto anterior, el resultado de las evaluaciones de los cuadrantes entregará una cuantificación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas más relevante y que serán la base para la formulación de estrategias. En ese sentido, se debe realizar un análisis por cuadrante que dé como resultado distintas estrategias a abordar por la organización y que luego se desprenderán en distintos objetivos estratégicos.

La estrategia consiste en abordar las prioridades de la administración para competir con éxito, esto es: medidas para complacer a los clientes, acciones de ofensiva y defensiva contra competidores, sus respuestas a las condiciones del mercado, sus iniciativas para fortalecer su posición y la ventaja competitiva que desea desarrollar. De acuerdo con Thompson et. Al (2012), existen cinco estrategias competitivas genéricas que se presentan en la Figura 9:

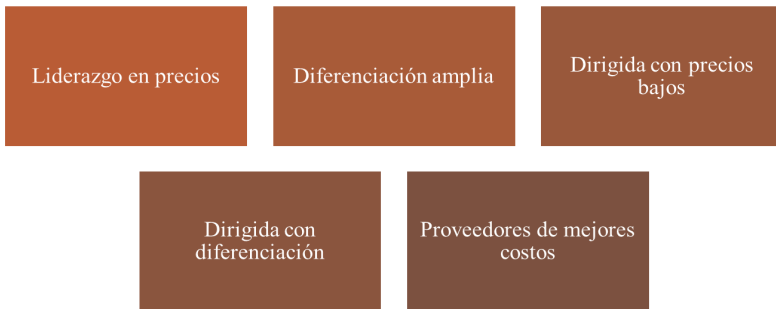


Figura 9. Estrategias genéricas

Cada estrategia se explica a continuación (Thompson et. Al, 2012):

- Liderazgo en precios: se esfuerza por lograr costos generales más bajos que la competencia y llegar a un espectro amplio de clientes.
- Diferenciación amplia: pretender diferencia el producto de la empresa de los rivales con atributos que atraigan un espectro amplio de consumidores.
- Dirigida precios bajos: se concentra en un pequeño segmento de compradores y en vencer a la competencia en costos, así está en posición superior al ofrecer productos más baratos.
- Dirigida con diferenciación: se concentra en un pequeño segmento de compradores y en vencer a la competencia al ofrecer un producto que satisfaga los gustos específicos y necesidades del nicho mejor que la competencia.
- Proveedores de mejores costos: ofrece a los clientes más valor a su dinero al incorporar atributos de producto de buenos

a excelentes a costo menor que la competencia. Esta alternativa es una mezcla entre la estrategia de liderazgo en precios y diferenciación.

Considerando que las instituciones públicas no se insertan a industrias competitivas, la estrategia que a emprender debe utilizar elementos de diferenciación, con atributos que atraigan a sus usuarios y beneficiarios. Lo importante es que la organización maximice el bienestar social entregando productos y servicios de alta calidad con una adecuada gestión de los recursos públicos.

4.2. Modelo de negocio

Esta metodología es un esquema que la administración sigue para proveer productos y servicios que sean valorados por los clientes o beneficiarios, con la finalidad de obtener ingresos y mantener una estrategia sostenible en el tiempo (Thompson et al., 2012). Este Modelo también es replicable en organizaciones públicas, puesto que vincula distintos elementos a una propuesta de valor específica que permita agradar a los beneficiarios.

Para desarrollar el modelo se utilizará la metodología Canvas, que permite describir y gestionar a la organización e identificar los elementos que aportan a la generación de valor (Osterwalder y Pigneur, 2011). Está compuesta por 9 elementos que concentran 4 áreas fundamentales para una organización: beneficiarios, oferta, infraestructura y viabilidad económica. El objetivo es generar elementos interrelaciones en función de una propuesta que permita agradar a los clientes (Osterwalder y Pigneur, 2011).

En la Figura 10 se presenta el esquema general del modelo.



Figura 10. Modelo Canvas
Fuente: Osterwalder y Pigneur, 2011

- **Segmento de usuarios:** corresponde a la definición de los clientes, usuarios o beneficiarios de la organización, que pueden estar identificados según caracterización socioeconómica, ubicación geográfica, rango etario, composición familiar, estado civil, entre otras.
- **Propuesta de valor:** una organización debe realizar acciones y estrategias para mejorar la relación con sus clientes y agregar valor. Esto se logra gestionando adecuada y equilibradamente tanto los activos tangibles como los intangibles (Kaplan y Norton, 2004). La institución debe satisfacer adecuadamente las necesidades de la población que es atendida por la organización.
- **Canales de distribución y comunicación:** la propuesta de valor llega al cliente de manera presencial, virtual o por los medios que la organización defina.
- **Relación con los usuarios:** se debe identificar si existe relación personalizada, semi personalizada y la forma en que se proveen los beneficios.
- **Fuente de ingresos:** los ingresos de los organismos públicos provienen casi en su totalidad de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Los servicios gestionan la solicitud presupuestaria para los distintos

centros de responsabilidad y es presentada a cada ministerio sectorial. En definitiva, los ingresos provenientes de la Ley son aprobados por el Congreso, en virtud de distintos análisis de eficacia realizados para cada institución pública.

- Recursos clave: se refiere a las condiciones y elementos esenciales para que la organización cumpla su propuesta de valor:
 - Personas
 - Sistemas
 - Infraestructura
- Actividades clave: las actividades claves se refieren a aquellas que permiten la entrega de la propuesta de valor hacia el cliente.
- Asociaciones clave: corresponde a los proveedores y socios externos que ayudan a contribuir al funcionamiento del negocio.
- Estructura de costos: se refiere a cómo se distribuyen los costos para generar la propuesta de valor.

Ejemplo práctico

Se desarrollará un ejemplo para el Instituto de Previsión Social (IPS).

—**Definición de la estrategia:**

Se proponen las siguientes estrategias para el IPS en la Tabla 56:

Tabla 56. Ejemplo IPS

Estrategia
Desarrollar estrategias y acciones de atención inclusiva y ágiles para dar respuesta a las necesidades de las personas.
Gestionar procesos de transformación digital en la organización, con la finalidad de mejorar la experiencia de usuarios.
Mejorar la eficiencia y calidad de los sistemas asociados a las prestaciones sociales.
Optimizar la rapidez de los servicios de pago y garantizar la calidad y cobertura de los beneficios a grupos de especial atención.
Fortalecer los procesos de cobranza y recuperación de obligaciones previsionales.
Fortalecer las competencias, la cohesión y el respeto de los equipos de trabajo.

La estrategia genérica, en atención a la naturaleza de las funciones de la institución, es de diferenciación amplia, especializando sus servicios y abarcando la mayor cantidad de población posible, en atención al universo de beneficiarios.

Modelo de negocios



Figura 11. Modelo Canvas aplicado
Fuente: basado en Osterwalder y Pigneur (2011)

En el siguiente capítulo se traducirá la estrategia en aspectos medibles, a través de un sistema de control de gestión estratégico.

Capítulo 5

Control de gestión estratégico

La formulación de indicadores clave para medir el cumplimiento de objetivos e iniciativas estratégicas posee particularidades en los organismos del Estado. Su medición está asociada no solo a un desempeño esperado sino además a hitos de control público, aspecto fundamental para afianzar su estructura de gobierno. Tanto los objetivos estratégicos como los indicadores clave estarán basadas en la metodología del mapa estratégico y Cuadro de Mando Integral adaptado a la realidad de las organizaciones públicas. El capítulo también contempla la confección de Tableros de Control, cuya finalidad es desplegar la estrategia a mediciones más operativas.

5.1. Generalidades de los sistemas de control de gestión

Los sistemas de control de gestión deben procurar la integración de las operaciones con la estrategia, a través de herramientas y metodologías que permitan asegurar un correcto alineamiento institucional. En ese sentido, los autores del Cuadro de Mando Integral, Robert S. Kaplan y David P. Norton, crearon un sistema de gestión que permite integrar la formulación y planificación de la estrategia con los procesos operativos. Este sistema de gestión consta de seis etapas y se presenta en la Figura 12.

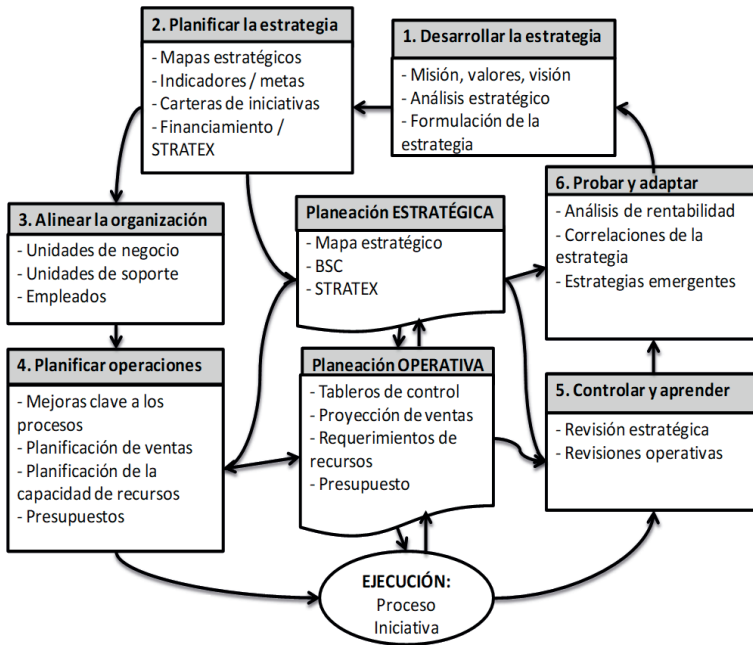


Figura 12. Sistema de ciclo cerrado

Fuente: basado en Kaplan y Norton (2008)

A continuación, se describe brevemente cada etapa y los aspectos relacionados con este libro:

- Etapa 1 “Desarrollar la estrategia”: comprende las declaraciones estratégicas de la organización y el análisis estratégico, aspectos descritos en el Capítulo 2 y Capítulo 3, respectivamente.
- Etapa 2 “Planificar la estrategia”: referido a las estrategias, mapas estratégicos e indicadores contenidos en el Cuadro de Mando Integral, aspectos que se encuentran detallados en el Capítulo 4 y 5.
- Etapa 3 “Alinear la organización”: referido a los aspectos culturales de la organización y los mecanismos de incentivo, indicados en el Capítulo 6.

- Etapa 4 “Planificar las operaciones”: comprende mejora en los procesos clave, planificación de recursos y presupuesto, aspectos detallados en el Capítulo 6.
- Etapa 5 “Controlas y aprender”: referido al análisis de desempeño, la revisión y el monitoreo, contenidos en el Capítulo 6 del presente documento.
- Etapa 6 “Probar y aprender”: contiene análisis de rentabilidad y estrategias emergentes, aspecto que no se encuentran contenidos en este documento.

5.2. Indicadores de desempeño

Uno de los objetivos de la modernización del Estado consiste en elevar las competencias y la capacidad de movilizar los recursos públicos de manera más eficiente, comprometiendo en sus resultados a los distintos actores que intervienen en la generación de productos y servicios orientándolos a satisfacer los requerimientos de las distintas partes interesadas (DIPRES, 2010).

Es importante para cualquier organización lograr una gestión eficiente y eficaz que permitan asegurar un correcto uso de los recursos públicos y atender de manera óptima a los usuarios finales de las instituciones del Estado que, en su mayoría, pertenecen a los sectores más desposeídos de nuestra sociedad. Por esta razón, el control de gestión constituye una herramienta fundamental para alinear el presupuesto con los objetivos institucionales. Lo anterior permite gestionar con calidad los procesos internos y entregar un mejor servicio a la ciudadanía.

Una forma de medir o evaluar la eficacia y eficiencia de los distintos productos que proveen las instituciones públicas, es a través de mediciones de desempeño que se traducen en indicadores de gestión. Estos indicadores permiten medir diferentes ámbitos de control relevantes para cualquier servicio público y, de esta forma, monitorear la gestión en función de las metas propuestas.

De acuerdo a la definición de la DIPRES (2020), el indicador es:

Una herramienta que entrega información cuantitativa respecto al logro o resultado en la provisión de los productos (bienes y/o servicios) de la institución, pudiendo cubrir aspectos cuantitativos o cualitativos de este logro. Es una expresión que establece una relación entre dos o más variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar desempeño.

Ámbitos de control

Los indicadores proveen de información relevante vinculada al ciclo de políticas públicas (desde su implementación hasta su evaluación). En ese sentido, existen ámbitos referidos a instancias asociados a su ciclo de vida: proceso, producto y resultados. A continuación, se presenta una definición de cada uno de estos ámbitos:

- a. Proceso: se refiere a actividades específicas relacionadas con la ejecución del trabajo realizado para elaborar los bienes y servicios de la institución. Estos indicadores son de utilidad para medir aspectos intermedios del producto que requieren ser observados con detención.
- b. Producto: dice relación con los bienes y/o servicios entregados a la comunidad, respondiendo al resultado más directo de la acción de un programa del Estado. Cabe destacar que la medición de producto no da cuenta del logro del fin previsto para el programa. A modo de ejemplo, la calidad, cobertura y focalización son aspectos relevantes a medir en un producto.
- c. Resultado: apunta a medir los objetivos y/o finalidad prevista del programa. Este indicador se divide en dos categorías:
 - Resultado intermedio: está relacionado con los cambios en el comportamiento, estado, actitud o certificación de los beneficiarios de los programas públicos. Es una aproximación

al resultado final, entendiendo que la entrega de un beneficio consta de varias etapas que apuntarán a mejorar la calidad de vida de las personas.

- Resultado final o impacto: se refiere a los resultados que apuntan a medir el cumplimiento de la finalidad con que se formuló la política pública, y sus respectivos bienes o servicios entregados a la comunidad. Es una medición que apunta a conocer si la situación inicial descrita fue mejorada en función de una situación final proyectada.

Dimensiones

Corresponde a la finalidad de la medición. En ese sentido, cada institución debe definir si evaluará el uso de recursos, cumplimiento de objetivos o percepciones de la ciudadanía. Se presentan las siguientes dimensiones de la medición:

- a. Economía: definida como la capacidad de una institución para generar y movilizar adecuadamente los recursos financieros en cumplimiento de su misión.
- b. Eficiencia: permite medir dos atributos en un solo, cumplimiento de objetivos y los recursos incurridos en su cumplimiento.
- c. Eficacia: permite medir el cumplimiento de los objetivos trazados para un programa o producto, sin que necesariamente importen los recursos incurridos para su obtención.
- d. Calidad del servicio: se refiere a los elementos o atributos que el producto debe considerar, en atención a las necesidades de los clientes/usuarios/beneficiarios. En ese sentido, las instituciones públicas no solo deben buscar la eficacia del producto, sino que satisfacer los requerimientos de las partes interesadas. Existen requisitos implícitos y explícitos que las instituciones deben medir (calidad de información, oportunidad, buen trato entre otros aspectos cualitativos).

Elementos de los indicadores de desempeño

A continuación, se presentan los elementos que se deben considerar para diseñar indicadores de desempeño. Estos elementos permiten definir y acotar la medición, de manera que el monitoreo de gestión sea más preciso:

- **Nombre:** es el título del aspecto objeto de la medición. Es una forma precisa y clara de definir al indicador de manera auto explicativa.
- **Meta:** corresponde a la cuantificación del resultado esperado de la medición. La meta puede ser propuesta en un periodo de tiempo o para medición continua.
- **Unidad de medida:** corresponde a la función cuantitativa utilizada para medir el indicador (porcentaje, promedio, función dicotómica, índice, entre otros).
- **Fórmula de cálculo:** función matemática que permitirá cuantificar el nivel de logro del indicador en el periodo medido, considerando las variables necesarias que debe contener para precisar el número alcanzado.
- **Periodicidad:** se refiere a la frecuencia con la que será medido el indicador. En general, para una institución pública la periodicidad definida es anual, conforme al ciclo presupuestario.
- **Medio de verificación:** se refiere a los instrumentos de recolección de datos disponibles obtenidos para dar cuenta de los resultados de la medición. Estos datos son almacenados en bases y transformados en reportes e informes sistematizados que facilitarán su lectura. Este elemento es indispensable al momento de verificar metas asociadas a incentivo remuneracional.
- **Nota metodológica:** son precisiones que enmarcan y acotan la medición. La nota clarifica aspectos técnicos, metodológicos y semánticos.

cos del indicador, determinando cualquier aspecto que pueda estar fuera del alcance.

Requisitos de los indicadores de desempeño

- **Pertinencia:** deben referirse a procesos relevantes y productos estratégicos de la institución, que tengan incidencia directa en el logro de los objetivos institucionales y en la misión definida.
- **Comparación:** por regla general, el indicador debe contar con una serie histórica o una línea base que permita establecer una meta inicial y una meta deseada en el largo plazo. La idea del indicador es comparar sus resultados en el tiempo.
- **Economía:** la medición debe ser razonable en cuanto a los recursos que se incurrirán, en el sentido que la institución cuenta con todas las condiciones para dar cuenta de su cumplimiento. Asimismo, esto debe contemplar independencia en la medición, lo que en algunos casos contemplará su externalización, aumentando los costos.
- **Transparencia:** los indicadores deben ser públicos y accesibles para toda la organización y para la ciudadanía que desea consultar sobre los resultados de la gestión pública.
- **Auditable:** los sistemas de información y los instrumentos de recolección de información deben estar disponibles para futuras auditorías internas o externas. Las auditorías permitirán verificar el cumplimiento efectivo de los indicadores de desempeño.
- **Relevancia:** los indicadores deben abordar aspectos relevantes de gestión, privilegiando los objetivos principales de la organización.
- **Suficiencia:** la cantidad de indicadores debe ser balanceada en cuanto a los requerimientos de simpleza y comprensión (DIPRES, 2020).

5.3. Mapas estratégicos

Generalidades

El mapa estratégico es una herramienta clave para apoyar el logro de la estrategia organizacional, ya que ofrece un marco conceptual que muestra cómo los elementos tangibles e intangibles interactúan en el proceso de generación de valor (Kaplan y Norton, 2004). La metodología permite conectar los objetivos desde diversas perspectivas de análisis, estableciendo relaciones causa-efecto que contribuyen al cumplimiento de la misión institucional.

El mapa estratégico destaca la importancia de los activos intangibles en la creación de valor, vinculándolos con los procesos, los clientes y las finanzas. Según Kaplan y Norton (2004), el impacto de los elementos intangibles en los resultados del modelo es indirecto y se materializa a través de las relaciones causales.

Los activos intangibles se deben alinear estratégicamente con los recursos físicos y tecnológicos de la organización, generando una conexión con los resultados financieros y mejores relaciones con los clientes. En el próximo punto se revisarán los distintos modelos de mapas estratégicos que pueden utilizarse para instituciones públicas.

Modelos de mapas estratégicos

Mapa estratégico original

El mapa estratégico propuesta por Kaplan y Norton (2008), posee las siguientes perspectivas:

- a. Aprendizaje y crecimiento: fuente de la creación de valor sostenida en el tiempo. Se relaciona con los recursos de la organización: humanos, tecnológicos, cultura organizacional, entre otros. En específico, la perspectiva intenta resolver las siguientes interrogantes: ¿Cómo fortalecemos las capacidades de los equipos? ¿Cómo integramos las tendencias tecnológicas? ¿Cómo incentivamos una cultura flexible e innovadora?

- b. Procesos internos: se deben gestionar procesos que mejoren la productividad y que aporten a la creación de valor. Existen procesos clave que deben ser optimizados para cumplir con la estrategia definida. Preguntas por responder en la perspectiva: ¿Cuáles son los procesos clave para la estrategia? ¿Cómo hacemos procesos más eficientes? ¿Cómo incentivar la mejora continua?
- c. Clientes: define la proposición de valor para segmentos de clientes, siendo este un elemento central de la estrategia. Corresponde a las acciones destinadas a mejorar la experiencia de los clientes a nivel de servicios y mejor calidad de productos. Preguntas por responder en la perspectiva: ¿Cómo mejorar experiencia de servicio? ¿Cómo mejorar accesibilidad de productos? ¿Cómo ofrecer productos más convenientes?
- d. Creación de valor a largo plazo para las partes interesadas. se refiere a los resultados de la propuesta en términos de rentabilidad del modelo. La empresa debe propender al crecimiento sostenido en el tiempo. Preguntas por responder en la perspectiva: ¿Qué utilidad esperamos? ¿Qué costos esperamos reducir? ¿Cómo nos ven los accionistas?

El mapa estratégico define el contexto de gestión en cada nivel de la arquitectura estratégica de forma integrada. En la Figura 13 se muestra el esquema de este mapa:

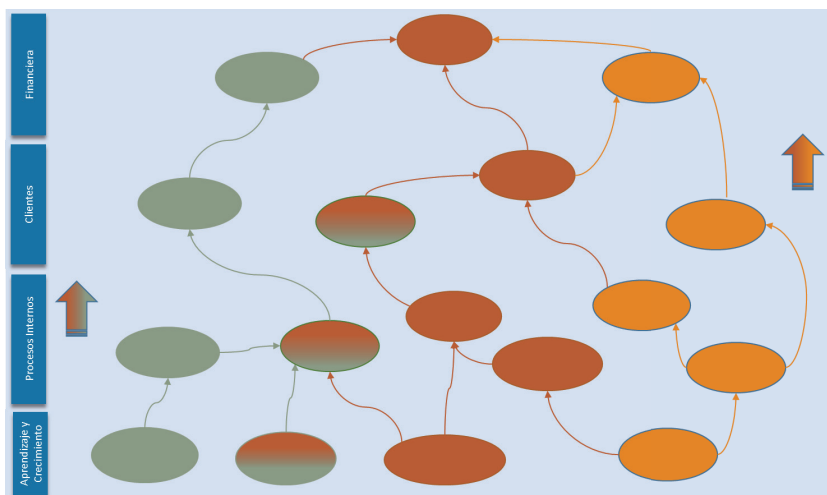


Figura 13. Mapa estratégico original

Fuente: basado en Kaplan y Norton (2008)

En la Figura 14 se presenta un ejemplo de mapa estratégico con las perspectivas originales:

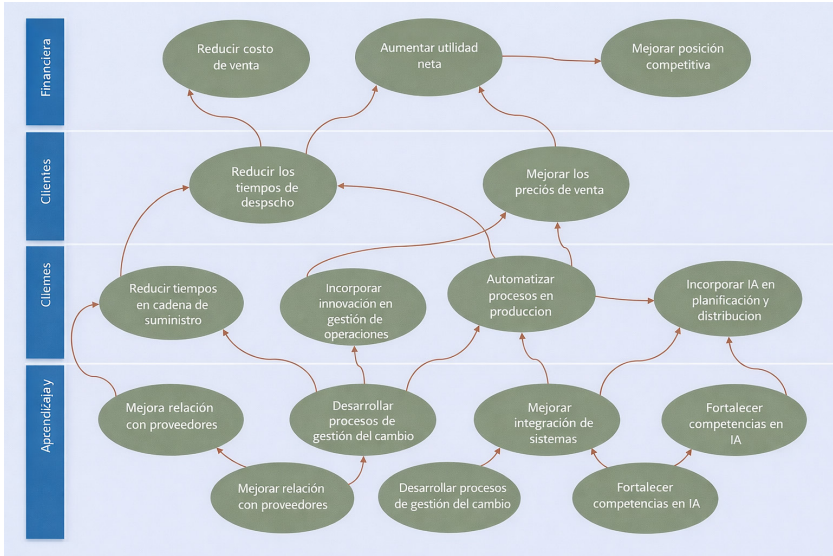


Figura 14. Ejemplo de mapa estratégico
Fuente: basado en Kaplan y Norton (2008)

Los objetivos estratégicos dispuestos en el mapa estratégico se clasifican en torno a temas similares y que facilitan la comunicación de esta herramienta. Los ejes estratégicos corresponden a agrupaciones de objetivos que apuntan a un tema similar. Permite mejorar la comunicación de la estrategia y facilita el desarrollo de indicadores, metas e iniciativas para el Cuadro de Mando Integral. Los ejes estratégicos puedan agrupar objetivos en diversidad de temas como sustentabilidad, desarrollo tecnológico, fortalecimiento de canales, desarrollo social, accesibilidad de productos, servicio al cliente, entre otros.

En la Figura 15 y la Figura 16 se presentan ejemplos de ejes estratégicos asociados a los temas “Cuidado del Medio Ambiente” y “Desarrollo Tecnológico”, respectivamente.

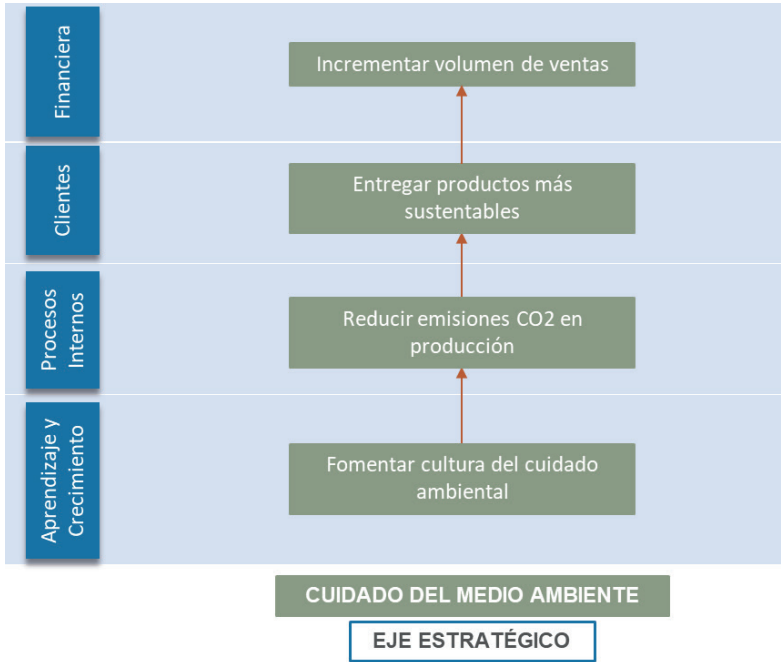


Figura 15. Ejemplo eje estratégico “Cuidado del Medio Ambiente”

Modelo original adaptado

Considerando que las entidades públicas no se insertan en una industria competitiva, existen propuestas que adaptan el orden de las perspectivas originales, manteniendo su sentido original. En ese sentido, el orden propuesto es el siguiente (Figura 16):

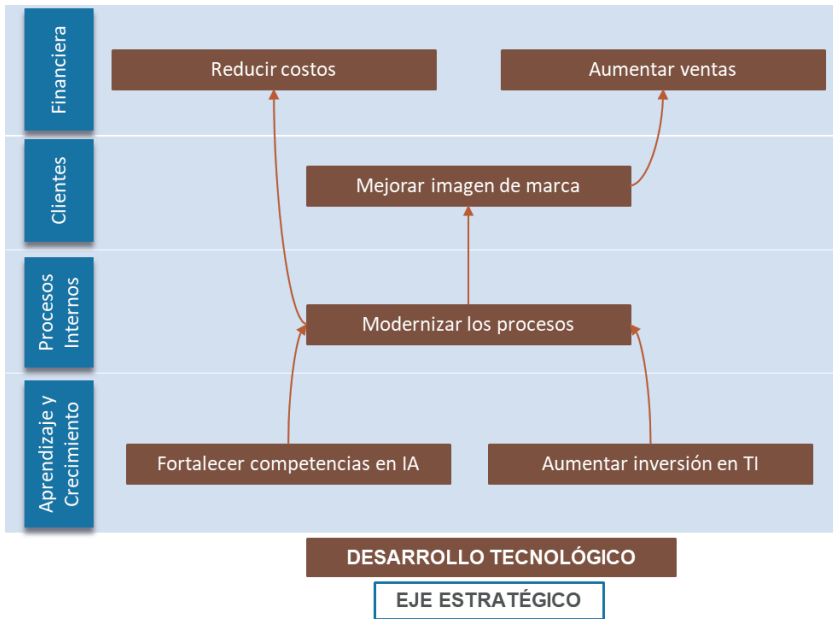


Figura 16. Ejemplo eje estratégico “Desarrollo Tecnológico”

- Financiera: considerando que la entidad pública no tiene por objetivo el aumento de utilidades o mejorar una posición competitiva determinada, la perspectiva financiera se presenta en la base, orientada a una gestión eficiente de los recursos y a una correcta ejecución presupuestaria.
- Aprendizaje y crecimiento: persigue el mismo objetivo que la perspectiva original del modelo de Kaplan y Norton.
- Procesos: al igual que la perspectiva anterior, el objetivo es similar al de la perspectiva del modelo original.
- Beneficiarios: cambio en la denominación de la perspectiva de “clientes” por “beneficiarios”, cuyo foco de atención es mejorar la calidad y las modalidades de entrega de los distintos programas públicos.

En la Figura 17 se presenta un ejemplo de una propuesta para el Poder Judicial en base al orden de estas perspectivas.

Modelo de Kaplan (1999)

Una adaptación del modelo original propuesto por uno de sus autores (Robert Kaplan) establece una base similar al modelo, abriendo en la parte superior del mapa tres perspectivas de resultados. En específico, las perspectivas propuestas se muestran en la Figura 17 (Kaplan, 1999):

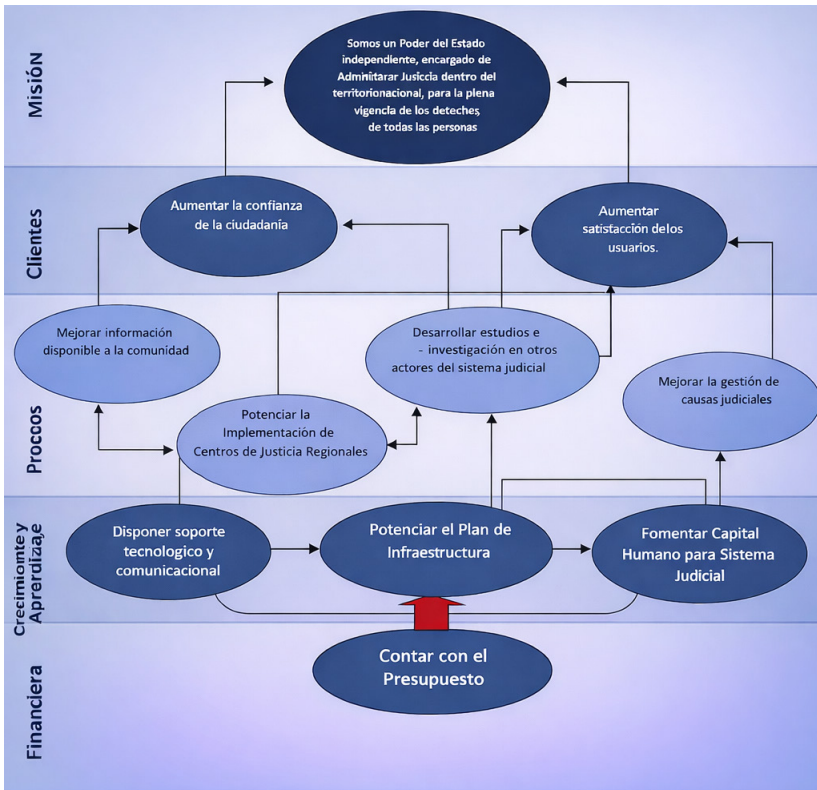


Figura 17. Ejemplo mapa Poder Judicial
Fuente: Riquelme, 2015

- a. Aprendizaje y crecimiento: está referido a conceptos intangibles como el desarrollo de personas, los sistemas de información y comunicación, el fortalecimiento de la cultura de la organización, entre otros.
- b. Procesos internos: se refiere a la relación y optimización de los procesos de una organización, sus vinculaciones y relaciones sinérgicas.
- c. Beneficios: referido a los clientes de una organización pública, en este caso, los beneficiarios o receptores de servicios públicos.
- d. Gobernanza: se refiere a las acciones para fortalecer la legitimidad de sus actuaciones y dar confianza a los grupos de interés.
- e. Costos: se refiere a los recursos necesarios para proveer bienestar social.

Las perspectivas permitirán cumplir con la misión de la institución, que se encuentra en la cúspide y es el resultado final del modelo, tal como se visualiza en la Figura 18.

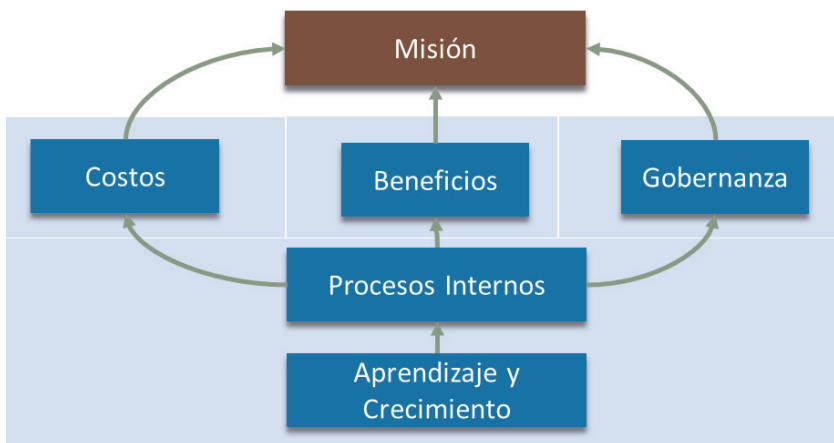


Figura 18. Modelo de Kaplan
Fuente: basado en Kaplan (1999)

Modelo de Bastidas y Feliu (2003)

Este modelo es una adaptación para organizaciones públicas y sin fines de lucro, que incluye perspectivas distintas a la original. En ese sentido, las perspectivas propuestas son las siguientes:

- a. Procesos internos: como base de la estrategia se encuentra la perspectiva de los procesos, cuya definición es similar a lo indicado por Kaplan y Norton en su modelo original.
- b. Financiera: no constituye necesariamente un objetivo sino un carácter restrictivo en función a la disponibilidad de recursos. Se refiere a la asignación de recursos destinados a los proyectos estratégicos que intentan mejorar la vida de las personas.
- c. Humana: considera los aspectos relacionados con el capital humano de la institución pública, esto es, las competencias, capacidades y conocimientos de los funcionarios públicos. A diferencia de la perspectiva de “Aprendizaje y Crecimiento” de Kaplan y Norton, esta perspectiva está centrada exclusivamente en los equipos de trabajo.
- d. Usuario: es el símil de la perspectiva de “Beneficiarios” del modelo anterior. Está focalizado en los receptores de políticas públicas y programas sociales.
- e. Comunidad: las organizaciones públicas se relacionan con distintos grupos de interés, por lo que es relevante afianzar las relaciones con los distintos actores que conforman el entorno de la organización, incluyendo a la ciudadanía que no necesariamente es usuario o beneficiario de la entidad.
- f. Ambiental: atendiendo la importancia de insertarse armónicamente con el medio ambiente, esta perspectiva propone objetivos que maximizan la relación armónica con el medio y minimizan las externalidades.

En la Figura 19 se visualizar el esquema del modelo de Bastidas y Feliu.

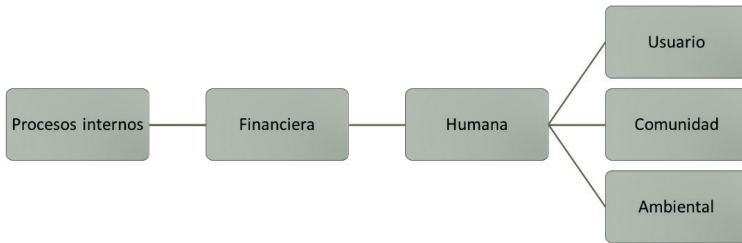


Figura 19. Modelo de Bastidas y Ripoll

Fuente: Bastidas y Ripoll, 2003

Modelo de Barros y Rodríguez (2004)

El modelo planteado por estos autores es específico para entidades públicas y es una adaptación del original atendiendo sus complejidades y amplitud de servicios que provee. En ese sentido, el modelo agrega tres perspectivas adicionales: gobernabilidad, comunidad y marco legal. Asimismo, el modelo es más relacional y menos jerárquico, en atención a las vinculaciones entre las perspectivas por sobre el orden causa-efecto. Las perspectivas planteadas por los autores son las siguientes (Barros y Rodríguez, 2004):

- a. **Misión:** como se ha señalado anteriormente, la misión define el quehacer de la organización. El Estado debe velar por el bienestar de la comunidad, por lo que debe maximizar el valor social de los habitantes del territorio. Por esta razón, la misión se encuentra en la cima del modelo.
- b. **Gobernabilidad:** los organismos públicos deben realizar acciones para legitimar sus actuaciones ante los distintos grupos de interés, ya sea en instancias formales de representación como a la ciudadanía en general.

- c. Innovación, formación y organización: esta perspectiva persigue objetivos similares a la de Aprendizaje y crecimiento, lo que implica entregar mejores competencias y habilidades a los equipos, así como suministrar nuevas tecnologías y diseños organizativos para modernizar la gestión pública.
- d. Marco legal: el principio de legalidad de los actos rige para la administración pública, por lo que someterse a un marco legal y a un presupuesto definido corresponden a medidas de eficacia y que ayudan al cumplimiento de la misión.
- e. Proceso internos: los procesos internos pueden ser perfeccionados por actividades de personas, tecnologías y la capacidad de la organización para introducir mejoras que apunten a una mayor eficacia y eficiencia. Lo anterior, tiene impacto directo en una mejor calidad de servicios y en una mayor satisfacción de usuarios.
- f. Finanzas: los resultados financieros no implican una mejora en las condiciones de vida de los beneficiarios de servicios públicos, sin embargo, aseguran una buena administración y una continuidad en la prestación de servicios.
- g. Comunidad: finalmente, satisfacer a las personas o mejorar el bienestar de la comunidad, permitirá asegurar el cumplimiento de la Misión, lo que a su vez permite afianzar la gobernabilidad y legitimar el actuar de autoridades.

El modelo de Barros y Rodríguez se presenta en la Figura 20.

Revisados los modelos para desarrollar un Mapa Estratégico en instituciones públicas, se procede a detallar la forma de medición de los desempeños a través del Cuadro de Mando Integral.

5.4. Cuadro de Mando Integral

El Cuadro de Mando Integral es una metodología que permite operacionalizar la estrategia de la organización en mediciones específicas en torno a las cuatro perspectivas de análisis del mapa (Kaplan y Norton, 2004). Este apartado presenta la descomposición de esta metodología y ejemplos aplicables a organizaciones públicas.



Figura 20. Modelo de Barros y Rodríguez

Fuente: Barros y Rodríguez, 2004

El CMI tiene por objetivo hacer medibles los objetivos estratégicos, esto es, medir aspectos financieros y no financieros para las cuatro perspectivas (Kaplan y Norton, 1992). Es una herramienta que traduce la visión y misión en un conjunto de indicadores financieros, de clientes, de procesos internos y de aprendizaje y crecimiento. Dependiendo del modelo a utilizar, estas perspectivas pueden ir variando en denominación.

Las mediciones derivadas del Cuadro de Mando Integral (CMI) son una herramienta clave para alinear a los miembros de la organización y a otras partes interesadas, mostrándoles cómo se están alcanzando los objetivos estratégicos. Por lo tanto, el CMI debe ser empleado como un sistema de comunicación, capacitación e información para asegurar la ejecución de la estrategia.

Los beneficios que se destacan al utilizar esta herramienta son los siguientes (Kaplan y Norton, 2008):

- Concentrar los esfuerzos en lograr la visión y misión.
- Comunicar la estrategia a toda la organización.
- Enlazar los objetivos estratégicos con las metas de largo plazo y la ejecución del presupuesto.
- Cuantificar el desempeño de áreas que se relacionan con objetivos no financieros.
- Ayudar a la mejora continua y facilitar la retroalimentación.
- Mejorar la fluidez y el enfoque de procesos.

Respecto del uso de esta herramienta en instituciones públicas, no se visualizan grandes diferencias con el uso que se podría dar en organizaciones lucrativas, sin embargo, los indicadores a proponer deben responder a los requerimientos expuestos en el punto 5.2 de este documento, que señala las especificidades establecidas para los indicadores de desempeño en entidades públicas.

El Cuadro de Mando Integral (CMI) debe contener los siguientes componentes:

Tabla 57. Formato CMI

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia	Iniciativa estratégica

Fuente: basado en Kaplan y Norton (2008).

- **Perspectiva:** corresponde a la perspectiva del mapa estratégico relacionada con la medición propuesta. La perspectiva a referenciar dependerá del modelo utilizado.
- **Objetivo:** corresponde al objetivo estratégico presentado en el mapa.
- **Indicador:** corresponde a la forma en que se medirá el cumplimiento del objetivo. El indicador debe ser formulado de acuerdo con los requisitos señalados en el punto 5.2. Para efecto de medir el resultado del objetivo estratégico, se sugieren indicadores de eficacia o eficiencia. A modo de ejemplo: porcentajes, índices, razones, dicotomía, valores comparados, entre otros.
- **Métrica:** hace referencia a la fórmula o algoritmo de cálculo por el cual será medido el indicador. Por regla general, la fórmula corresponde a la relación entre dos variables.
- **Meta:** se refiere a la cuantificación esperada del indicador expresada en un número, porcentaje, valores, entre otros.
- **Frecuencia:** corresponde a la periodicidad de cumplimiento del indicador (no confundir con frecuencia del monitoreo).
- **Iniciativa estratégica:** se refiere a grupos de proyectos y programas de duración limitada, que no responden a actividades cotidianas de

la organización, diseñados específicamente para alcanzar la estrategia y el desempeño esperado.

Ejemplos de indicadores por perspectiva

Las perspectivas a utilizar serán a partir de una adaptación del modelo de Kaplan presentado en la Figura 18.

a. Perspectiva de aprendizaje y crecimiento

En esta perspectiva se deben incorporar indicadores asociados a tres grandes grupos de objetivos estratégicos:

- Mejorar las competencias del personal: pudiendo señalar alguna competencia específica asociada con la estrategia de la organización. Las mediciones deben propender a medir la ejecución de las capacitaciones, o bien, medir su eficacia a través de acciones de seguimiento. Esto último dependerá de la disponibilidad de presupuesto para medir superación de brechas de competencia.

Tabla 58. Indicadores de personal

Indicador	Métrica
Porcentaje de funcionarios capacitados	$(\text{N}^\circ \text{ de funcionarios capacitados} / \text{N}^\circ \text{ de funcionarios del área}) * 100$
Porcentaje de funcionarios que aprueban capacitación	$(\text{N}^\circ \text{ de funcionarios que aprueban capacitación} / \text{N}^\circ \text{ de funcionarios del área}) * 100$
Porcentaje de funcionarios que superan brechas de competencia	$(\text{N}^\circ \text{ de funcionarios que superan brechas de competencia} / \text{N}^\circ \text{ de funcionarios capacitados}) * 100$

- Mejorar la calidad de las tecnologías: una base importante en las organizaciones es la construcción de sistemas de información debidamente integrados y que permitan el registro de datos de las acciones ejecutadas por los funcionarios. Por otra parte, se debe procurar medir mejoras en la calidad de los sistemas y la obsolescencia de las tecnologías.

Tabla 59. Indicadores de tecnología

Indicador	Métrica
Variación porcentual del gasto en sistemas de información y comunicación	$(\text{Gasto ejecutado en año } t - \text{Gasto ejecutado año } t-1) / \text{Gasto ejecutado año } t-1) * 100$
Porcentaje de sistemas que son optimizados	$(\text{N}^\circ \text{ de sistemas optimizados} / \text{N}^\circ \text{ de sistemas de la institución}) * 100$
Porcentaje de obsolescencia tecnológica	$(\text{N}^\circ \text{ de equipos en obsolescencia} / \text{N}^\circ \text{ total de equipos de la institución}) * 100$
Tiempo promedio de respuesta a usuarios (mesa de ayuda)	Sumatoria de días de respuesta / N° total de incidentes reportados

- Mejorar la cultura de la organización: para ejecutar estrategias es necesario considerar las condiciones culturales de la organización. En ese sentido, para mejorar problemas asociados a una estructura jerárquica o burocrática, es indispensable hacer estructuras más flexibles y adaptables a las necesidades del entorno. Incentivar la mejora continua, el comportamiento ético, el buen clima laboral y la modernización, son iniciativas necesarias para cumplir con este objetivo.

Tabla 60. Indicadores de cultura organizacional

Indicador	Métrica
Porcentaje de funcionarios con riesgo psicosocial alto (clima)	(N° de funcionarios con riesgo psicosocial alto / N° total de funcionarios que responden encuesta de clima) * 100
Índice de ausentismo laboral	(N° de licencias médicas por enfermedad profesional / N° total de funcionarios con licencia médica) * 100
Porcentaje de procesos mejorados a través de metodologías de innovación	(N° de procesos mejorados / N° de procesos del Mapa de procesos) * 100
Índice de innovación	Metodología de Laboratorio de Gobierno
Índice de probidad	N° funcionarios sancionados por falta a la probidad / N° total de sumarios por falta a la probidad

b. Perspectiva de procesos internos

La perspectiva de procesos internos se deben medir la eficacia y eficiencia en la gestión integrada de actividades y recursos para mejorar la calidad de productos y servicios que se entregan a los beneficiarios. Los indicadores se pueden agrupar en los siguientes objetivos:

- Mejorar tiempos de ejecución de procesos: agilizar la gestión de actividades implicará un mayor ahorro de recursos y beneficios que se proveen más rápido a la ciudadanía.

Tabla 61. Indicadores de tiempos de procesos

Indicador	Métrica
Tiempo promedio de ejecución en procesos de selección de beneficiarios	Sumatoria de días de ejecución / N° total de procesos de selección
Variación del tiempo de aprobación de resoluciones de adjudicación	Tiempo año 1 – Tiempo año 2
Tiempo promedio de tramitación de actos administrativos	Sumatoria de días de tramitación de actos administrativos / N° total de actos administrativos
Tiempo promedio en la gestión de pagos	Sumatoria de días en la gestión de pagos / N° total de pagos realizados

- Mejorar gestión en procesos específicos: si la estrategia definida así lo requiere, es posible definir mediciones a procesos específicos de la organización como la planificación o programación, gestión de personas, compras públicas, gestión de productos o servicios, gestión financiera-contable, entre otros.

Tabla 62. Indicadores de procesos específicos

Indicador	Métrica
Porcentaje de cumplimiento de la planificación anual	(N° de actividades realizadas en tiempos programados / N° total de actividades programadas) * 100
Porcentaje de cumplimiento del plan anual de compras	(N° de actividades del plan de compras cumplidas / N° total de actividades planificadas) * 100
Porcentaje de procedimientos administrativos digitalizados	(N° de procedimientos administrativos digitalizados / N° total de procedimientos administrativos) * 100
Porcentaje de cumplimiento de la programación financiera	(Gasto ejecutado / Gasto programado) * 100

c. Perspectiva de beneficios

La razón de ser de una organización pública es la maximización del bienestar de la población. En esta perspectiva se deben formular indicadores que midan eficacia de los beneficios, es decir, medir el cumplimiento del objetivo del programa, así como los niveles de satisfacción. También es posible incluir mediciones asociadas al tiempo en que la organización gestiona los beneficios. Otro nivel de medición son los indicadores de resultado que pretenden medir los cambios en las condiciones de vida de las personas.

A partir de objetivos reales de distintas organizaciones públicas, se presentará una propuesta de indicadores de la perspectiva de los beneficiarios (DIPRES, 2024).

Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB)

Tabla 63. Indicadores de beneficiarios (JUNAEB)

Objetivo	Indicador	Métrica
Asegurar la entrega de servicios de alimentación a niños, niñas, adolescentes y personas adultas de establecimientos educacionales adscritos al Programa de Alimentación Escolar (PAE), con la finalidad de aportar con acciones que permitan hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación.	Porcentaje de niños, niñas, adolescentes y personas adultas de establecimientos adscritos al PAE que reciben servicio de alimentación	(N° de niños, niñas, adolescentes y personas adultas de establecimientos adscritos al PAE que reciben servicio de alimentación / N° total de niños, niñas, adolescentes y personas adultas inscritos al PAE en cada establecimiento) * 100
	Porcentaje de mermas del servicio de alimentación del PAE	(N° de raciones de alimentos perdidas del PAE / N° total de raciones de alimentos del PAE) * 100
Asegurar la oportuna entrega de becas a los y las estudiantes matriculados en establecimientos educacionales con financiamiento público y en Instituciones de Educación Superior (IES) reconocidas por el Estado; para apoyarlos en el proceso educativo.	Tiempo promedio en la asignación de becas a estudiantes de establecimientos con financiamiento público e IES	Sumatoria de días en la asignación de becas / N° total de estudiantes beneficiarios
	Variación porcentual de los recursos destinados a becas	(Gasto en becas año 2 – Gasto en becas año 1 / Gasto en becas año 1) * 100

Fuente: DIPRES (2024)

Fondo Nacional de Salud (FONASA)

Tabla 64. Indicadores de beneficiarios (FONASA)

Objetivo	Indicador	Métrica
Otorgar acceso universal, oportunidad y calidad a las prestaciones de salud de nuestros beneficiarios, rediseñando el Régimen General de Prestaciones (RGP) de acuerdo a las necesidades de salud de la población, en concordancia con los objetivos sanitarios.	Porcentaje de cobertura de prestaciones de salud del RGP	(N° de personas que reciben prestaciones de salud del RGP / N° total de personas que califican para las prestaciones de salud) * 100
	Porcentaje de satisfacción de los beneficiarios de la institución	(N° de beneficiarios satisfechos / N° total de beneficiarios de la institución) * 100
Mejorar la protección financiera de las personas beneficiarias de FONASA, que acceden al Régimen General de Prestaciones, aumentando los recursos disponibles y fomentando la gestión financiera eficiente del Fondo.	Índice de recursos por beneficiario	(Gasto ejecutado en prestaciones de salud / N° total de beneficiarios de FONASA)
	Porcentaje de recaudación financiera	(Recursos recaudados / Total de recursos a recaudar) * 100

Fuente: DIPRES (2024)

Superintendencia de Pensiones

Tabla 65. Indicadores de beneficiarios (Superintendencia de Pensiones)

Objetivo	Indicador	Métrica
Entregar una atención de calidad a las personas con perspectiva de género, orientada a dar respuesta de forma clara y oportuna a sus necesidades.	Porcentaje de personas satisfechas con la claridad y oportunidad de la atención brindada	$(N^{\circ} \text{ de personas satisfechas con la claridad y oportunidad de la atención brindada} / N^{\circ} \text{ total de personas atendidas}) * 100$
Regular y supervisar el sistema de pensiones y seguro de cesantía, para contribuir a su buen funcionamiento, teniendo presente el enfoque de género.	Porcentaje de reclamos de asegurados resueltos de manera oportuna	$(N^{\circ} \text{ de reclamos de asegurados resueltos de manera oportuna} / N^{\circ} \text{ total de reclamos ingresados}) * 100$

Fuente: DIPRES (2024)

d. Perspectiva de gobernanza y costos

La perspectiva de gobernanza y costos es de vital importancia para dar credibilidad y confianza a la ciudadanía sobre el actuar legítimo de una organización pública. En este punto, se destacan mediciones en dos grupos de objetivos:

- Mejorar la eficiencia en el uso de recursos: como resultado de una buena gestión, es importante medir si los recursos públicos son gestionados con criterios de eficiencia, es decir, aprovechar el presupuesto para mejorar la calidad de vida de las personas. En esta perspectiva es posible incluir mediciones de productividad o que muestren eficacia y eficiencia en el gasto.

Tabla 66. Indicadores de gestión de recursos

Indicador	Métrica
Tasa de gasto en programas por dotación	(Gasto total ejecutado en programas / N° total de dotación de funcionarios)
Porcentaje del gasto operacional ejecutado	(Gasto ejecutado en personal y bienes y servicios de consumo / Presupuesto vigente para personal y bienes y servicios de consumo) * 100
Variación porcentual de la ejecución presupuestaria anual	(Recursos ejecutados en el año 2 – Recursos ejecutados en el año 1 / Recursos ejecutados en el año 1) * 100
Tasa de inversión por beneficiario	(Gasto ejecutado en beneficios / N° total de beneficiarios)

Fuente: DIPRES (2024)

Ejemplo mapa estratégico y CMI

Tomando como referencia el modelo de Kaplan, se propone un mapa estratégico con objetivos estratégicos genéricos y que se exponen en la siguiente figura:

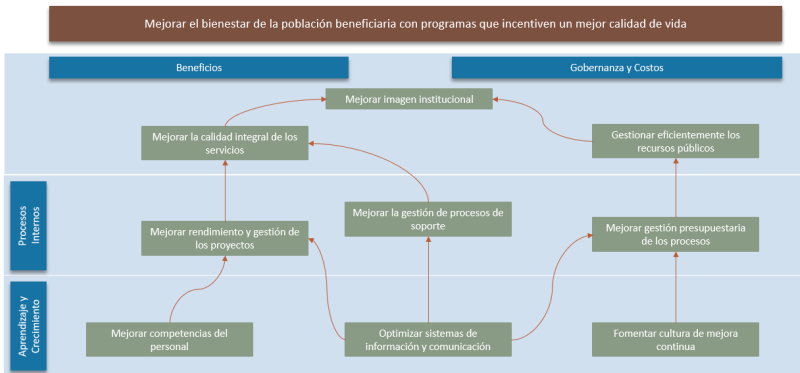


Figura 21. Ejemplo objetivos genéricos

Fuente: basado en Kaplan (1999)

A partir de este ejemplo, se presenta una propuesta de indicadores para medir cumplimiento de los objetivos estratégicos, de acuerdo con cada perspectiva del Cuadro de Mando Integral (CMI). En cada perspectiva u objetivo se presentan alternativas de indicadores, pudiendo seleccionar las que sean más pertinentes.

Perspectiva: aprendizaje y crecimiento
Tabla 67. CMI perspectiva de aprendizaje y crecimiento

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Aprendizaje y crecimiento	Mejorar competencias del personal	Porcentaje de funcionarios capacitados en herramientas tecnológicas	(N° de funcionarios capacitados / N° de funcionarios del área) * 100	>70%	Semestral
		Porcentaje de funcionarios que aprueban capacitación en herramientas tecnológicas	(N° de funcionarios que aprueban capacitación / N° de funcionarios del área) * 100	>60%	Semestral
		Porcentaje de funcionarios que superan brechas de competencia en herramientas tecnológicas	(N° de funcionarios que superan brechas de competencia / N° de funcionarios capacitados) * 100	>80%	Anual
	Optimizar sistemas de información y comunicación	Variación porcentual del gasto en sistemas de información y comunicación	(Gasto ejecutado en año t – Gasto ejecutado año t-1) / Gasto ejecutado año t-1 * 100	>25%	Anual
		Porcentaje de sistemas que son optimizados	(N° de sistemas optimizados / N° de sistemas de la institución) * 100	>50%	Anual
		Porcentaje de obsolescencia tecnológica	(N° de equipos en obsolescencia / N° total de equipos de la institución) * 100	<35%	Anual
		Tiempo promedio de respuesta a usuarios (mesa de ayuda)	Sumatoria de días de respuesta / N° total de incidentes reportados	<8 días	Mensual
	Fomentar cultura de mejora continua	Porcentaje de procesos con certificación ISO 9001	(N° de procesos mejorados / N° de procesos del Mapa de procesos) * 100	>50%	Anual
		Porcentaje de funcionarios concientizados en materia de mejora continua o innovación	(N° de funcionarios concientizados / N° total de funcionarios) * 100	>50%	Anual
		Variación porcentual de no conformidades en procesos	(N° de no conformidades año 1 - N° de no conformidades año 2 / N° de no conformidades año 1) * 100	<10%	Anual

Perspectiva: procesos internos

Tabla 68. CMI perspectiva de procesos internos

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Procesos Internos	Mejorar rendimiento y gestión de los proyectos	Tiempo promedio de gestión de proyectos	Sumatoria de días de ejecución de proyectos / N° total de proyectos	<30 días	Mensual
		Porcentaje de cumplimiento de la planificación de proyectos	(N° actividades ejecutadas dentro de plazos planificados / N° total de actividades de cada proyecto) * 100	>70%	Mensual
		Porcentaje de hallazgos en los proyectos	(N° de hallazgos de auditoría encontrados / N° de proyectos finalizados) * 100	<25%	Semestral
	Mejorar la gestión de procesos de soporte	Porcentaje de automatización de los procesos	(N° de procesos gestionados 100% a través de sistemas / N° total de procesos de soporte) * 100	>80%	Anual
		Tiempo promedio de gestión de resoluciones que autorizan pagos	Sumatoria de días de tramitación de las resoluciones de pago / N° total de resoluciones tramitadas	<20 días	Mensual
		Tiempo promedio de adjudicación de licitaciones a asociadas a proyectos	Sumatoria de días de adjudicación de licitaciones de proyectos / N° total de licitaciones de proyectos	<60 días	Semestral
		Porcentaje de cumplimiento de la programación financiera	(Gasto ejecutado por servicio / Gasto total programado) * 100	>85%	Mensual
	Mejorar gestión presupuestaria de los procesos	Porcentaje de ejecución presupuestaria de centros de costo	(Gasto ejecutado por cada centro de costo / Presupuesto vigente por centro de costo) * 100	>98%	Anual

Perspectiva: beneficios

Tabla 69. CMI perspectiva de beneficios

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Beneficios	Mejorar la calidad integral de los servicios	Porcentaje global de satisfacción de los beneficiarios	(N° de beneficiarios satisfechos / N° total de beneficiarios)	>65%	Semestral
		Tiempo promedio en la entrega de beneficios	Sumatoria de días en la entrega de beneficios / N° total de beneficiarios entregados	<120 días	Semestral
		Variación índice de calidad de vida (impacto)	Índice situación final – Índice situación inicial	>0	Anual

Perspectiva: gobernanza y costos

Tabla 70. CMI perspectiva de gobernanza y costo

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Gobernanza Y Costos	Gestionar eficientemente los recursos públicos	Porcentaje de gasto operacional ejecutado en programas sociales	(Gasto ejecutado en subtítulos 21 y 22 en los programas sociales / Presupuesto vigente subtítulos 21 y 22 en los programas sociales) * 100	<12%	Anual
		Tasa de gasto en programas por funcionario	Recursos ejecutados en programas / N° total de funcionarios	>120	Anual
		Tasa de inversión por beneficiario	(Gasto total ejecutado por proyectos / N° total de beneficiarios de proyectos)	>1.000 (\$M)	Mensual
	Mejorar imagen institucional	Índice de transparencia	Promedio de dimensiones	>44%	Anual
		Porcentaje de imagen positiva de la organización	(N° de personas que califican positivamente a la organización / N° de personas encuestadas) * 100	>33%	Anual

5.5. Desdoblamiento estratégico

El mapa estratégico y el Cuadro de Mando Integral corresponden a herramientas que permiten establecer los objetivos estratégicos y los indicadores de medición aplicables a una organización en su conjunto. Para que la ejecución de la estrategia sea eficaz, es necesario generar herramientas específicas de alineamiento, de manera de hacer partícipe del sistema de control de gestión a toda la organización, incluyendo áreas operativas y de soporte.

Para desarrollar el desdoblamiento, se implementa un proceso de descenso estratégico, el cual es esencial debido a la dificultad que implica alinear y cumplir los objetivos estratégicos (Kaplan y Norton, 2004). Este proceso permite transformar la estrategia en acciones concretas dentro de las unidades clave, facilitando así la implementación efectiva de la misma y la integración de las operaciones en diferentes áreas del negocio.

Por otro lado, Núñez y Caprile (2006) destacan que el alineamiento estratégico asegura que los resultados de la planificación sean coherentes con las expectativas de los directivos, traduciendo los objetivos y metas en acciones específicas que minimicen las posibles brechas de alineación.

El desdoblamiento consiste en desarrollar un cuadro de mando o tablero de control para cada nivel de la organización (Niven, 2003), asegurando que estén alineados con el Cuadro de Mando Integral (CMI) institucional. Este alineamiento debe ser tanto horizontal, integrando las distintas unidades o departamentos, como vertical, garantizando la coherencia dentro de cada unidad.

Como se muestra en la Figura 22, desde el CMI institucional se desprenden los distintos Cuadros de Mando correspondientes a las unidades funcionales. El proceso de cascada implica que los objetivos e indicadores de unidades responden a un objetivo mayor.

Cuando el descenso se aplica a subunidades dependientes de unidades funcionales, se genera un tablero de control, que contiene desempeños e indicadores operativos. A medida que el descenso se visualiza en unidades más operativas, existirán perspectivas del CMI que no estarán presente. Este segundo despliegue se visualiza en la Figura 23.

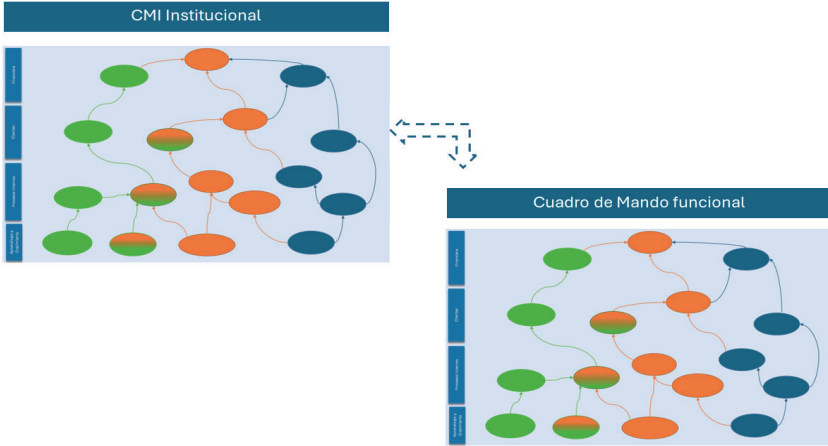


Figura 22. Primer despliegue

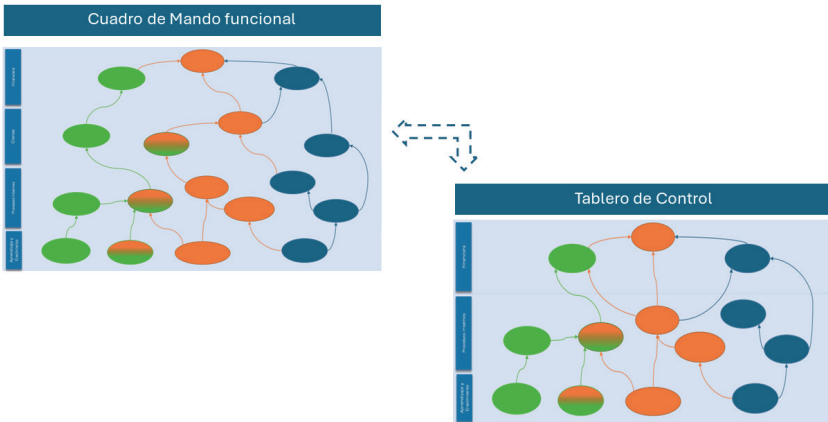


Figura 23. Segundo despliegue

Ejemplo de desdoblamiento estratégico

Para realizar un ejemplo de desdoblamiento estratégico, se tomarán como base los objetivos estratégicos del Formulario A1 del Servicio de Vivienda y Urbanización de la Región Metropolitana (SERVIU RM).

Considerando estos objetivos estratégicos, se construirá un mapa estratégico con una desagregación más específicas de dichos objetivos

para clasificarlas en las perspectivas revisadas en los puntos anteriores. En la Tabla 71 se presentan los objetivos estratégicos para el SERVIU RM.

Tabla 71. Objetivos Estratégicos SERVIU RM

Objetivo A1	Objetivo estratégico
Implementar iniciativas y programas que contribuyan a disminuir el déficit habitacional cuantitativo, diversificando las formas de acceso y aumentando la producción de viviendas dignas y adecuadas.	Diversificar formas de producción de viviendas Mejorar estándares de calidad de proyectos habitacionales Disminuir el déficit habitacional cuantitativo-cualitativo
Contribuir a la disminución del déficit cualitativo a través del desarrollo de proyectos de mejoramiento de viviendas y entornos que tiendan a fortalecer la vida en comunidad en cada territorio regional.	Mejorar estándares de calidad de proyectos habitacionales Disminuir el déficit habitacional cuantitativo-cualitativo
Desarrollar inversiones sustentables, inclusivas y con enfoque de género que aumenten los niveles de equidad territorial y la integración social en ciudades y barrios.	Diseñar proyectos de ciudades y barrios que promuevan equidad territorial Mejorar gestión de proyectos habitacionales y urbanos Disminuir el déficit urbano en ciudades y barrios
Gestionar suelos y recuperar inmuebles para fortalecer la oferta de vivienda pública y equipamiento urbano en los territorios de la región.	Fortalecer relaciones con grupos de interés para fortalecer Banco de suelo Disponer de suelo apto para el desarrollo de proyectos
Modernizar la gestión institucional y fortalecer las competencias del funcionariado, que contribuya a la mejora de los procesos internos, la innovación, el uso de tecnologías y a fortalecer la vinculación ministerial con la sociedad civil.	Mejorar competencias del personal Mejorar calidad de tecnologías de información Fomentar cultura de mejora continua e innovación Gestionar eficientemente los recursos públicos Fortalecer relación con la ciudadanía

Fuente: DIPRES, 2024

Posteriormente, se procederá a presentar los objetivos en un mapa estratégico con las perspectivas adaptadas del modelo de Kaplan en la Figura 24.

Obtenido el mapa estratégico institucional, se realizará el primer despliegue a una unidad funcional tomada como referencia para efectos de este ejemplo.

A partir del organigrama del SERVIU RM, aprobado por la Resolución Exenta N° 8407 de 2013, la unidad funcional para desarrollar el primer despliegue se presenta en la Figura 25. La unidad es la Subdirección de Operaciones Habitacionales entidad responsable de gestionar los procesos habitacionales (viviendas).

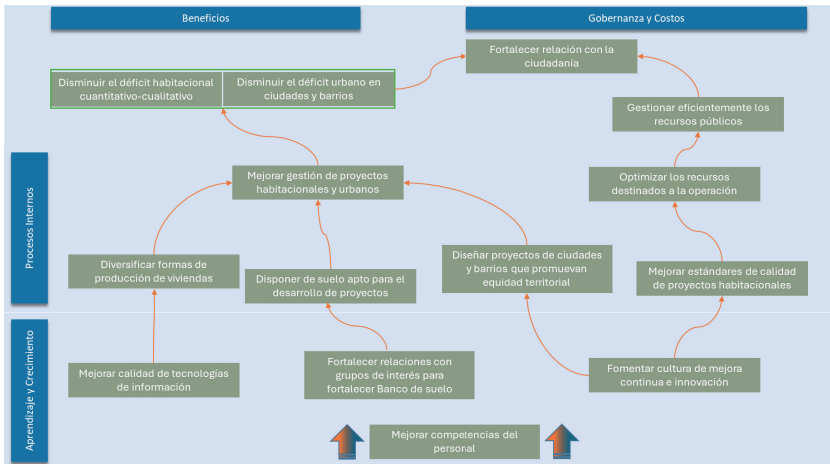


Figura 24. Mapa estratégico SERVIU RM

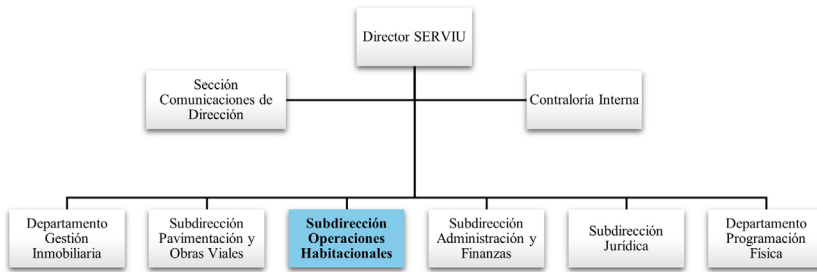


Figura 25. Organigrama SERVIU RM

Fuente: basado en Resolución Exenta N° 8407

Para desarrollar el despliegue en la subdirección, es necesario señalar sus funciones específicas:

- Organización de la demanda potencial de personas que puede ser beneficiario de subsidio.
- Atender los requerimientos de la ciudadanía a través de los distintos puntos de contacto y canales de atención disponibles.
- Planificación y programación de proyectos y programas en base a una estimación de los plazos, condiciones y recursos necesarios para ejecutar obras de carácter habitacional.
- Gestión de la postulación de los programas habitacionales.
- Gestión de la selección según criterios de caracterización socioeconómica de los postulantes, calidad de los proyectos y según cantidad de recursos disponibles.
- Recepción final de las obras finalizadas.
- Pago de subsidios para las obras de construcción finalizadas, o bien, para la adquisición de viviendas construidas.

Considerando estas funciones, se procederá a definir los objetivos para la Subdirección a partir de los objetivos del SERVIU. En la Tabla 72 se presenta un cuadro con la relación entre ambos objetivos. En algunos casos el objetivo es el mismo que el institucional, dado que es la entidad responsable de su cumplimiento. En otros casos es una adaptación más operativa, mientras que en otros no hay vinculación.

Tabla 72. Objetivos subdirección

Objetivo SERVIU	Objetivo subdirección
Fortalecer relación con la ciudadanía	Mejorar satisfacción de beneficiarios
Gestionar eficientemente los recursos públicos	Gestionar eficientemente los recursos de la Subdirección
Disminuir el déficit habitacional cuantitativo-cualitativo	Disminuir el déficit habitacional cuantitativo-cualitativo
Disminuir el déficit urbano en ciudades y barrios	No aplica
Mejorar gestión de proyectos habitacionales y urbanos	Mejorar gestión de proyectos habitacionales
Mejorar estándares de calidad de proyectos habitacionales	Mejorar estándares de calidad de proyectos habitacionales
Diversificar formas de producción de viviendas	Diversificar formas de producción de viviendas
Diseñar proyectos de ciudades y barrios que promuevan equidad territorial	No aplica
Disponer de suelo apto para el desarrollo de proyectos	Aumentar las transferencias de terrenos públicos
Mejorar calidad de tecnologías de información	Mejorar calidad de sistemas de gestión de demanda
Fomentar cultura de mejora continua e innovación	Fomentar cultura de mejora continua e innovación en la Subdirección
Fortalecer relaciones con grupos de interés para fortalecer Banco de suelo	Generar convenios con entidades públicas para la transferencia de suelo
Mejorar competencias del personal	Mejorar competencias del personal en nuevas formas de producción

La distribución de objetivos del Cuadro de Mando funcional de la Subdirección por cada perspectiva, se presentan en la Figura 26.

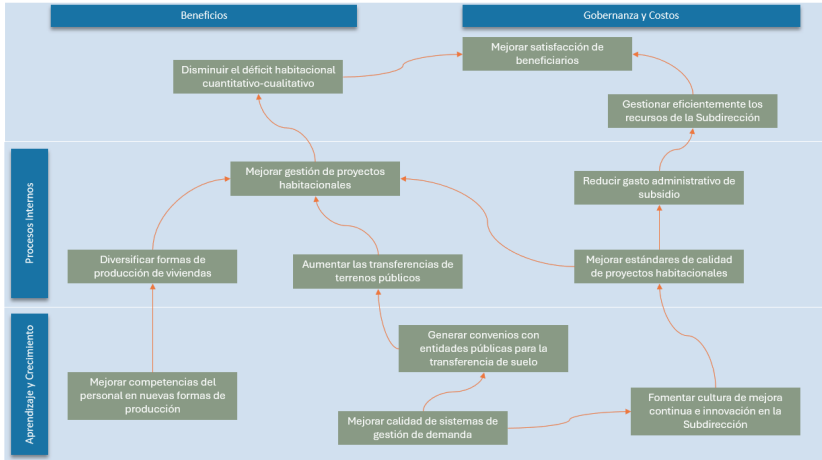


Figura 26. Cuadro de Mando funcional Subdirección

Los indicadores para medir los desempeños de estos objetivos de la Subdirección se presentan en la Tabla 73.

El descenso en cascada implica llegar a los niveles más operativos posibles, de manera de alinear a la globalidad de la organización. La Subdirección de Operaciones Habitacionales tiene en su estructura específica tres departamentos, tal como se describe en la Figura 27.

Se realizará un descenso vertical a uno de los Departamentos de la Subdirección. Específicamente, la unidad seleccionada es el Departamento de Asignación de Subsidios cuyo objetivo preparar la postulación, evaluar proyectos y seleccionar a los beneficiarios de los subsidios habitacionales.

Tabla 73. Medición CMI para la Subdirección – parte 1

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Aprendizaje y crecimiento	Mejorar competencias del personal en nuevas formas de producción	Porcentaje de funcionarios que aprueban capacitación	(N° de funcionarios que aprueban capacitación / N° total de funcionarios de la Subdirección) * 100	>75%	Semestral
	Mejorar calidad de sistemas de gestión de demanda	Porcentaje de avance de proyecto de mejora	(N° de actividades realizadas / N° de actividades programadas) * 100	90%	Anual
		Mejoras del sistema puestas en producción	N° de mejoras del sistema puestas en producción	>5	Anual
	Fomentar cultura de mejora continua e innovación en la Subdirección	Áreas de la Subdirección con riesgo psicosocial alto (CEAL)	N° de áreas con riesgo psicosocial alto según CEAL	<3	Anual
		Porcentaje de procesos mejorados a través de metodología de gestión del cambio	(N° de procesos mejorados / N° de procesos de la Subdirección) * 100	>60%	Anual
	Generar convenios con entidades públicas para la transferencia de suelo	Porcentaje de convenios aprobados	(N° de convenios aprobados por resolución / N° de convenios que iniciaron tramitación) * 100	>80%	Anual

Tabla 74. Medición CMI para la Subdirección – parte 2

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Procesos internos	Diversificar formas de producción de viviendas	Porcentaje de proyectos desarrollados por nuevas líneas de producción	(N° de proyectos desarrollados por nuevas líneas/N° total de proyectos ejecutados)*100	>50%	Anual
	Aumentar las transferencias de terrenos públicos	Terrenos transferidos desde entidades públicas	N° de terrenos transferidos desde entidades públicas	>6	Semestral
	Mejorar estándares de calidad de proyectos habitacionales	Porcentaje de proyectos que incorporan nuevos estándares técnicos	(N° de proyectos que incorporan nuevos estándares técnicos/N° total de proyectos)*100	>80%	Anual
Beneficios	Reducir gasto administrativo de subsidio	Variación porcentual del gasto administrativo de subsidio	(Gasto año 1 - Gasto año 2/ Gasto año 1)*100	<5%	Semestral
	Mejorar gestión de proyectos habitacionales	Tiempo promedio de ejecución de proyectos	Sumatoria de días de ejecución de proyectos/ N° total de proyectos	<35 días	Mensual
	Disminuir el déficit habitacional cuantitativo-cualitativo	Variación porcentual del déficit habitacional cuantitativo Variación porcentual del déficit habitacional cualitativo	(Déficit año 1 – Déficit año 2/ Déficit año 1)*100	<5%	Anual
(Déficit año 1 – Déficit año 2/ Déficit año 1)*100			<3%	Anual	
Gobernanza y Costos	Gestionar eficientemente los recursos de la Subdirección	Tasa de inversión por beneficiario	(Gasto total ejecutado por proyectos/N° total de beneficiarios de proyectos)	>1.000 (\$M)	Mensual
		Porcentaje de satisfacción de los beneficiarios de subsidio	(N° de beneficiarios satisfechos/N° total de beneficiarios)*100	>43%	Anual

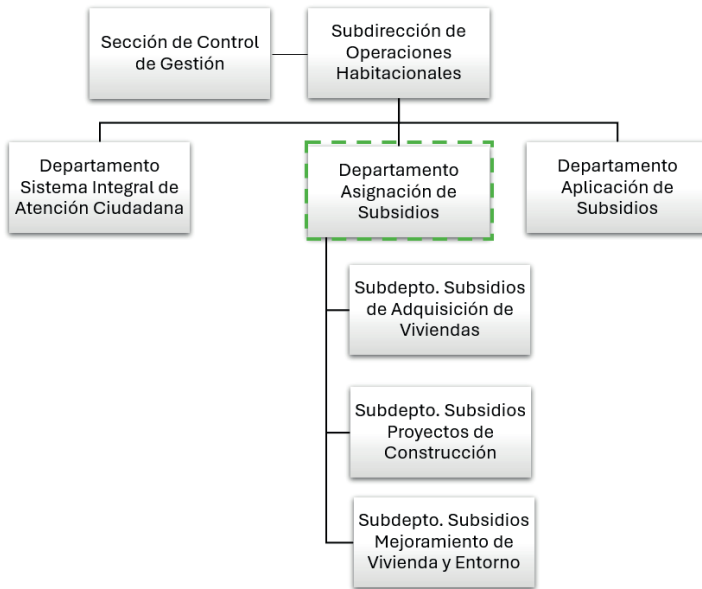


Figura 27. Organigrama Subdirección

Las funciones específicas del Departamento de Asignación de Subsidios son las siguientes:

- Coordinar la realización de los procesos de postulación individual y colectiva de los programas habitacionales., así como la evaluación de proyectos de acuerdo con criterios técnicos y de calidad.
- Coordinar y realizar la evaluación de los planes de habilitación social.
- Realizar el proceso de selección de beneficiarios.
- Establecer una comunicación y coordinación con las Entidades Patrocinantes (u otros proveedores), en relación con las normativas y procedimientos que deben cumplir los proyectos.

- Gestionar el funcionamiento adecuado de los sistemas vinculados a la postulación, evaluación y selección de beneficiarios.

En base a los objetivos estratégicos definidos para la Subdirección, se formulan objetivos específicos para el Departamento, de acuerdo con lo indicado en la Tabla 75. En este caso se realiza una adaptación más operativa de los objetivos definidos para la Subdirección. Las relaciones causa-efecto se presentan en el Cuadro de Mando funcional que se visualiza en la Figura 28.

Tabla 75. Objetivos Departamento de Asignación

Objetivo subdirección	Objetivo departamento
Mejorar satisfacción de beneficiarios	Mejorar satisfacción de beneficiarios de programas habitacionales
Gestionar eficientemente los recursos de la Subdirección	No aplica. No es centro de costo.
Disminuir el déficit habitacional cuantitativo-cualitativo	Aumentar cobertura de programas
Mejorar gestión de proyectos habitacionales	Mejorar los tiempos de gestión de proyectos
Mejorar estándares de calidad de proyectos habitacionales	Mejorar la calidad de evaluación de proyectos habitacionales
Diversificar formas de producción de viviendas	Diseñar estrategias para diversificar producción de viviendas
Aumentar las transferencias de terrenos públicos	Reducir tiempos de tramitación de convenios y trasposos
Mejorar calidad de sistemas de gestión de demanda	Mejorar calidad de los sistemas de postulación
Fomentar cultura de mejora continua e innovación en la Subdirección	Mejorar relaciones con grupos de interés
Generar convenios con entidades públicas para la transferencia de suelo	Generar convenios con entidades públicas para la transferencia de suelo
Mejorar competencias del personal en nuevas formas de producción	Mejorar competencias del personal en nuevas formas de producción

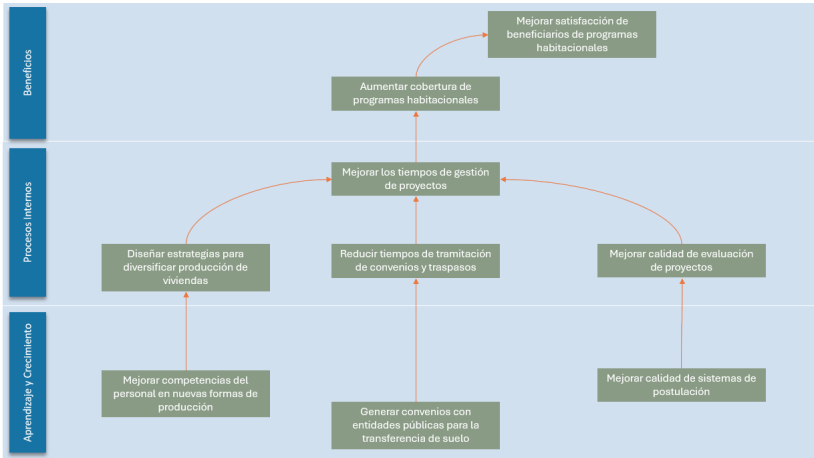


Figura 28. Cuadro de Mando funcional del Departamento

La Figura 28 muestra los objetivos del Departamento de Asignación de Subsidio y sus relaciones causa efecto. Como se visualiza, la perspectiva de “Gobernanza y Costo” no existe en este mapa. A medida que el descenso implica unidades operacionales, es posible que algunas perspectivas desaparezcan.

Los desempeños establecidos para el Departamento se miden a través del tablero de control presentado en la Tabla 76.

Finalizado el proceso de despliegue, en el siguiente capítulo se presentarán herramientas específicas de alineamiento e instrumentos que facilitan la ejecución de la estrategia en las operaciones de entidades públicas.

Tabla 76. Tablero de Control de Departamento

Perspectiva	Objetivo	Indicador	Métrica	Meta	Frecuencia
Aprendizaje y crecimiento	Mejorar competencias del personal en nuevas formas de producción	Porcentaje de funcionarios capacitados en nuevas formas de producción	(N° de funcionarios capacitados / N° total de funcionarios del Depto.) * 100	>50%	Anual
	Generar convenios con entidades públicas para la transferencia de suelo	Nuevos convenios firmados con entidades públicas	N° de nuevos convenios firmados con entidades públicas	>3	Semestre
	Mejorar calidad de sistemas de postulación	Porcentaje de avance del proyecto de mejoramiento de sistemas de postulación	(N° de actividades ejecutadas / N° de actividades planificadas) * 100	=100%	Anual
Procesos Internos	Diseñar estrategias para diversificar producción de viviendas	Porcentaje de proyectos que incluyen nuevas formas de producción en el diseño	(N° de proyectos que incluyen nuevas formas de producción en el diseño / N° total de proyectos seleccionados) * 100	>35%	Semestral
	Reducir tiempos de tramitación de convenios y traspasos	Tiempo promedio de tramitación de convenios	Sumatoria de días de tramitación de convenios / N° total de convenios tramitados	<40 días	Trimestral
	Mejorar calidad de evaluación de proyectos	Porcentaje de proyectos que cumplen nuevos estándares	(N° de proyectos que cumplen nuevos estándares / N° total de proyectos evaluados) * 100	>80%	Anual
Beneficios	Mejorar los tiempos de gestión de proyectos	Tiempo promedio de ejecución de proyectos	Sumatoria de días de ejecución de proyectos / N° total de proyectos finalizados	<300 días	Anual
	Aumentar cobertura de programas habitacionales	Porcentaje de postulantes que reciben una solución habitacional	(N° de postulantes que reciben una solución habitacional / N° total de postulantes válidos) * 100	>25%	Anual
	Mejorar satisfacción de beneficiarios de programas habitacionales	Porcentaje de satisfacción de beneficiarios de subsidio	(N° total de beneficiarios de subsidio satisfechos / N° total de beneficiarios) * 100	>65%	Anual

Capítulo 6

Control de gestión y operación

Los sistemas de evaluación y control de gestión se encuentran plenamente vinculados al ciclo presupuestario, esto comprende la formulación, la ejecución y las instancias de control de recursos, que se encuentran vinculados a la provisión de bienes y servicios para la población. La vinculación entre planificación, control y presupuesto permiten que las definiciones estratégicas de largo plazo se conecten a resultados esperados para la población objetivo.

Para propiciar un alineamiento adecuado de la organización pública a la estrategia, resulta necesario comprender la dinámica cultural del sector público, sus creencias, sus valores y los principios que rigen su actuar, dado que difieren de aquéllos que rigen a las entidades lucrativas. Asimismo, es pertinente conocer los mecanismos de incentivos existentes en la administración del Estado, dado que son de naturaleza específica y están definidos por normativa.

Por último, el capítulo contempla revisar instancias de evaluación y análisis del desempeño, desde una perspectiva de mejora y cuya finalidad sea retroalimentar y mejorar la gestión de los procesos.

6.1. Evaluación de desempeño y control de gestión en el contexto del proceso presupuestario

La evaluación de desempeño de los organismos públicos se realiza a través de un “Sistema de Evaluación y Control de Gestión”, cuyo objetivo es entregar información de desempeño que permita mejorar la gestión

de las entidades públicas y, de esta forma, contribuir con una ejecución o uso de recursos más eficaz, eficiente y transparente (DIPRES, 2010).

La información de desempeño se obtiene desde distintos instrumentos que dan cuenta sobre el proceso presupuestario. Esto incluye evaluaciones de programas gubernamentales, indicadores de desempeño y balances de gestión (BGI).

El Sistema de Evaluación de los organismos públicos sigue un modelo de “Presupuesto por Resultados”, concepto utilizado por la OCDE que busca integrar información de desempeño al proceso presupuestario, relacionando asignación de recursos con resultados medibles en lugar de asignar recursos sobre la base de insumos (OCDE, 2005). La implementación de presupuestos por resultados en estos países es parte de un proceso de reforma más amplio denominado Nueva Gerencia Pública.

Existen distintas formas de implementar un modelo de “Presupuestos por Resultados”. La opción chilena se encuentra bajo la categoría de “Presupuesto Informado”, a través de la implantación de un Sistema de Evaluación y Control de Gestión. En el presupuesto informado existe un vínculo indirecto entre información de desempeño y asignación de recursos, donde la información de desempeño es utilizada para fundamentar las decisiones presupuestarias, pero no necesariamente determina los montos asignados (DIPRES, 2010). En este caso, la información de desempeño no tiene un peso predeterminado en la decisión final. Su objetivo es mejorar la transparencia y la planificación.

Como se ha señalado anteriormente, este sistema comenzó a implementarse el año 1993 y se ha ido perfeccionando gradualmente. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión está inserto en el ciclo presupuestario presentado en la Figura 2.

Respecto de la etapa de evaluación, a continuación, se presentan los instrumentos que componen el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de los organismos públicos (Banco Mundial, 2011):

- **Definiciones estratégicas:** herramienta que entrega información relacionada con las orientaciones generales de una organización y que se obtienen a partir de su Planificación Estratégica. Están contenidas en un documento denominado Formulario A1. Dicho documento se utiliza durante el proceso de formulación presupuestaria

y acompaña el Proyecto de Ley de Presupuesto presentado al Congreso. Por su parte, el Formulario A0 corresponde a un instrumento donde están contenidas las definiciones estratégicas de cada ministerio. Dicho instrumento no es parte del sistema de evaluación y control de gestión de DIPRES y su diseño es parte del proceso de definición de metas gubernamentales de SEGPRES.

- **Evaluación comprensiva del gasto:** analiza la consistencia entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño institucional, los procesos (negocio, soporte), el uso de recursos y los resultados en la entrega de bienes y servicios.
- **Evaluación de Programas Gubernamentales (EPG):** basada en la metodología de marco lógico, evalúa cumplimiento de los objetivos y el diseño inicial del programa. También analiza aspectos de su organización y gestión y resultados de sus productos.
- **Evaluación de Impacto (EI):** se realiza para evaluar el efecto de los programas en los beneficiarios. Existen dos tipos de evaluaciones: a) Evaluaciones en Profundidad que considera resultados de corto, mediano y largo plazo de los programas (eficacia), la eficiencia y economía en el uso de los recursos, y los procesos. b) Módulo de Evaluación de Impacto que evalúa eficacia de las políticas públicas y los principales aspectos de eficiencia.
- **Asistencia Técnica a Programas (ATP):** establece el uso obligatorio de un formato estándar de presentación al Presupuesto de todos los programas nuevos y las reformulaciones de programas existentes, para generar capacidades de formulación, seguimiento y evaluación de los programas. Esto pretende generar y fortalecer las capacidades institucionales, mejorando la cobertura de las acciones de evaluación y control de gestión, facilitando el uso de la información en la toma de decisiones.
- **Indicadores de desempeño de la organización:** consignados en el Formulario H, documento que contiene los indicadores estratégicos de cada organismo público. Al igual que el Formulario A1,

acompaña el Proyecto de Ley de Presupuesto y contiene los indicadores asociados directamente a sus productos estratégicos.

- **Balance de Gestión Integral (BGI):** instrumento por el cual se dan a conocer los resultados de gestión anual de cada servicio al Congreso Nacional. La información que incluye es extraída de los instrumentos de control de gestión, evaluación de desempeño y ejecución de programas, además de información propia de la institución.
- **Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG):** corresponde a un mecanismo de incentivo a las remuneraciones de los funcionarios públicos, asociado al cumplimiento de compromisos de gestión asociados a distintas áreas de la institución. El PMG nace en virtud de la promulgación de la Ley N° 19.553 que concede asignación de modernización y otros beneficios. El PMG es aplicable a los 23 ministerios del Estado que se distribuyen en más de 200 servicios públicos.

Otros sistemas de control de gestión distintos a los de DIPRES son los siguientes:

- **Seguimiento de compromisos gubernamentales:** monitorea los compromisos del Programa de Gobierno y del Mensaje Presidencial (ex 21 de mayo), en metas concretas que identifican la colaboración de las organizaciones a las metas presidenciales. Estas metas son objeto de seguimiento mediante un sistema de semáforos que alerta a la administración sobre el avance de cada una de ellas. Este sistema es monitoreado por SEGPRES.
- **Sistema Nacional de Inversiones:** proceso de evaluación ex ante de los proyectos de inversión desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social. Corresponde a actividades para apoyar el proceso de toma de decisiones en la asignación de recursos públicos a proyectos de inversión en sus diferentes fases y etapas.

6.2. Cultura organizacional y modernización en el sector público

Cultura organizacional

La cultura de una organización define la actuación conjunta de sus integrantes y determina su gestión y resultados, por lo que se debe considerar la realidad de esta cultura al momento de planificar y ejecutar estrategias.

Entendemos por cultura organizacional al patrón de premisas básicas que un determinado grupo inventó, descubrió o desarrolló como una respuesta de adaptación externa y de integración interna y que resultaron a punto de ser consideradas válidas y, por ende, de ser enseñadas a nuevos miembros del grupo como la manera correcta de percibir, pensar y sentir en relación a estos problemas (Schein, 1984).

La cultura de una organización, entonces, tiene las siguientes características.

- Define límites.
- Transmite sensación de identidad.
- Facilita el compromiso con las metas organizacionales.
- Facilita estabilidad del sistema social.
- Mecanismo de alineamiento.

Una de las características del comportamiento de los individuos en una organización es la resistencia al cambio, aspecto fundamental para comprender la cultura. En cierto punto, la resistencia al cambio es positiva dado que permite un comportamiento estable y predecible, sin embargo, es un problema cuando obstaculiza la adaptación y el progreso. Si bien la resistencia al cambio tiene un componente individual, a continuación, se presentan los orígenes organizacionales (Robbins y Judge, 2009):

- Inercia estructural: las organizaciones han construido mecanismos para producir estabilidad en el tiempo.

- Centro limitado del cambio: se refiere a la interdependencia de los subsistemas de la organización, los que no pueden cambiar sin afectar a los demás.
- Inercia de grupo: las normas grupales actúan como una restricción.
- Amenaza a las relaciones de poder establecidas: cambios en la distribución de la autoridad para la toma de decisiones amenazan las relaciones de poder internas.
- Amenaza a la estabilidad: las personas tienden a estar conformes con la situación actual y cualquier cambio se ve como amenaza.

Al hablar de la cultura organización de instituciones pública nos referimos a un tipo específico de cultura. Considerando las normativas especiales que aplican a los funcionarios del Estado, la historia y la dependencia al poder político, configuran una forma de relaciones compleja y estructuras que menos flexibles en atención al peso de la normativa que rige sobre ellas. Para cambiar la estructura orgánica de un servicio público se requieren modificaciones legales, por lo que dependen de la voluntad política de los poderes ejecutivo y legislativo.

Los directivos públicos se deben enfrentar a desafíos y amenazas adicionales a las del sector privado. Estas complicaciones se relacionan por la variedad de grupos de interés con agendas distintas y a veces contradictorias, estructuras de poder difusas, dificultades en la evaluación del desempeño de los funcionarios, presiones políticas y de los medios de comunicación, así como un rudo conjunto de normas y restricciones burocráticas (Waissbluth et al., 2009). Comprender entonces la gestión pública requiere de una mirada integradora y holística de los fenómenos.

El comportamiento de la organización pública y la inclusión de incentivos en las remuneraciones que permiten el alineamiento es una discusión que está vinculada estrechamente a la modernización del Estado. Esto se justifica en las deficiencias de los sistemas de control de gestión, considerados excesivamente complejos, ritualistas y funcionales a la burocracia del gobierno central (Waissbluth et al., 2009). En el siguiente punto se presentarán las principales iniciativas modernizadoras del

Estado y que han permitido implementar sistemas de control de gestión e incentivos en las remuneraciones.

Modernización del Estado

La modernización del Estado es una tarea que se ha emprendido en distintas administraciones, sin embargo, el último proceso modernizador propiamente tal fue diseñado en los años 90 e implementado a principio de la década del 2000.

La idea de modernizar el estado nace por una necesidad de mejorar su rendimiento y productividad, siendo consistente con el desarrollo tecnológico y las crecientes demandas sociales. El rediseño del estado nace en un contexto postdictadura, donde la incertidumbre, la revolución tecnológica y las desigualdades sociales son las principales preocupaciones de las autoridades. Se dispuso entonces, la tarea de modernizar el sector público a través de la estructuración de un Estado al servicio a la ciudadanía, basado en el desarrollo tecnológico. Para ello, el proyecto comprendía básicamente dos líneas: la primera referida a las transformaciones de la estructura orgánica y la segunda centrada propiamente en la gestión pública.

En términos de cultura organizacional, la modernización tuvo por objetivo flexibilizar las estructuras y fortalecer el desarrollo de equipos de trabajo. Se pretendía potenciar la carrera funcionaria, pero vinculándola a conceptos de productividad y competitividad. Esto implicó el diseño de incentivos asociados al mejoramiento de la gestión pública.

En el año 1993 el Ministerio de Hacienda inició la implementación de un plan piloto orientado al mejoramiento de la gestión en los servicios del estado. Para esto se desarrolló un proceso de planificación estratégica al interior de cinco instituciones, estableciendo definiciones estratégicas que incluyeran misión, objetivos, productos e identificación de clientes. Estas definiciones contribuyeron a generar proyectos de modernización institucional e implementar sistemas de información para la gestión que permitieran la medición de indicadores de desempeño (Banco Mundial, 2011).

Estos mecanismos evolucionaron en el Programa de Mejoramiento a la Gestión (PMG) que corresponde a un mecanismo de incentivo a las

remuneraciones de los funcionarios públicos, asociado al cumplimiento de compromisos de gestión en distintas áreas de la institución. El PMG nace formalmente a partir de la promulgación de la Ley N° 19.553. Esta misma normativa crea los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC), cuya finalidad es establecer metas de desempeño a los equipos de trabajo. La diferencia fundamental entre ambos incentivos es que le segundo (CDC) los indicadores y metas nacen de una propuesta de los equipos y su evaluación recae en las áreas de Auditoría Interna. El PMG por su parte, nace por una propuesta de indicadores del Ministerio de Hacienda y su evaluación recae en una empresa externa contratada para estos efectos.

Por otra parte, se aborda una política dirigida al alto directivo público, que apunta a fortalecer la función directiva en el Estado, procurando contar con un cuerpo directivo profesional, orientado a objetivos, a la eficiencia interna, a la gestión de excelencia y con vocación de servicio. Esto se concretó en el Sistema de Alta Dirección Pública, resultado de un acuerdo político-legislativo del año 2003, para concursar un total de 1.507 cargos correspondientes a Jefes de Servicio y otros altos cargos de la administración del estado. Esto permite asegurar la transparencia en las contrataciones, privilegiando la idoneidad y la competencia por sobre otros criterios.

6.3. Mecanismos de incentivo del sector público

El sistema de control de gestión intenta alinear los distintos intereses de las personas al cumplimiento de la estrategia. Para lograr este alineamiento, las empresas utilizan tanto métodos formales como informales. Sin embargo, alcanzar esta congruencia resulta complicado, ya que los intereses individuales suelen centrarse en objetivos económicos de corto plazo, mientras que la organización está enfocada en construir ventajas competitivas que se orientan hacia el largo plazo (Rosanas, 2006).

En cuanto a la motivación de los empleados, existen factores más allá de los simples incentivos económicos. Un aspecto clave para guiar a la organización es la influencia que los directivos ejercen sobre su equipo, así como la manera en que se comunica la estrategia organizacional.

Los incentivos existen debido a la divergencia de objetivos que existe entre quien delega una función y quien la ejecuta, fenómeno conocido en la administración como problema de la agencia (Sepúlveda, 2014). En términos generales, los individuos buscan satisfacer sus propias necesidades, por lo que tenderá a priorizar su bienestar particular en desmedro del organizacional. El sistema de control de gestión debe ser capaz de mejorar los niveles de convergencia de los objetivos entre ambos actores, en un contexto donde existe asimetría de información.

El foco de los incentivos es generar una motivación extrínseca en los individuos y grupos humanos. Esta motivación es transaccional, se genera un intercambio entre las partes donde existen tres elementos: Incentivo: que puede tener forma material como el dinero o beneficios específicos (monetario), o el reconocimiento de un logro (no monetario).

- Desempeño: dice relación con la gestión esperada por un trabajador para alcanzar los objetivos definidos.
- Inductor del desempeño: permite articular el incentivo con el desempeño, por ejemplo, indicadores de medición de desempeño.

Los esquemas de incentivo deben generar un nivel de esfuerzo tal que logren equilibrar tres dimensiones (Robbins y Judge, 2009):

- Intensidad: se refiere al nivel de esfuerzo que una persona realiza.
- Persistencia: se refiere al tiempo en que el nivel de esfuerzo es mantenido por el trabajador.
- Dirección: se refiere a la relación del esfuerzo con el desempeño esperado y el cumplimiento de objetivos.

Para que una estrategia sea eficaz, es necesario que los empleados de la organización se comprometan al cumplimiento de objetivos tanto a nivel organizacional como a nivel de equipos. Los objetivos personales deben estar alineados con los objetivos organizacionales, a través de esquemas de incentivos (Kaplan y Norton, 2008). De acuerdo con Kaplan

y Norton (2008), los incentivos por regla general deben equilibrar el desempeño individual del empleado y el cumplimiento de metas colectivas de las unidades de negocio.

En los siguientes puntos se revisarán los mecanismos o esquemas de incentivo aplicables a organizaciones públicas.

Programas de Mejoramiento de la Gestión

Es un mecanismo de incentivo a las remuneraciones que nace a partir de la promulgación de la Ley N°19.553 que concede asignación por modernización. Es un mecanismo que pretende mejorar las remuneraciones de los funcionarios, a través del cumplimiento de objetivos de gestión.

La implementación de los PMG propició el establecimiento de áreas de “Planificación y Control de Gestión” en las distintas reparticiones públicas, como una de las exigencias del sistema de incentivo. Estas áreas (unidades o departamentos) tienen por objetivo diseñar e implementar procesos de planificación y sistemas de información para la gestión, que permitan a la organización disponer de información para apoyar la toma de decisiones y rendición de cuentas (Banco Mundial, 2011). El modelo de control gestión es diseñado a partir de las definiciones de la Dirección de Presupuestos.

El sistema de planificación y control de gestión ha evolucionado en uno de “Monitoreo Institucional”, convirtiendo al PMG en un mecanismo de medición estratégica.

El PMG mide actualmente el cumplimiento de indicadores transversales al Estado y que permiten establecer una base comparativa en el tiempo. Hasta el año 2020 el PMG medía cumplimiento de indicadores asociados a la provisión de bienes y servicios, es decir, a procesos operacionales. En la actualidad están vinculados a áreas de apoyo.

Los indicadores contenidos actualmente en los PMG se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 77. Programa Marco del PMG

Objetivo	Sistema/indicador
Gestión eficaz	Sistema de Riesgos Psicosociales
	Medidas de Equidad de Género
Eficiencia institucional	Sistema de Estado Verde
	Concentración del Gasto Subtítulos 22 y 29
Calidad de los servicios	Sistema de Calidad de Servicio y Experiencia Usuaria
	Sistema de Transformación Digital

Fuente: basado en DIPRES (2023)

Los rangos de cumplimiento de los indicadores establecidos determinan si la institución obtiene el incentivo institucional previsto en la Ley N° 19.553:

- **Cumplimiento total:** solo si cumple con el 100% de la meta. En este caso, la meta obtiene todo el ponderador.
- **Cumplimiento parcial:** si logra un cumplimiento menor a 100% y mayor o igual a 75%. En este caso, la meta obtiene un cumplimiento ponderado.
- **Incumplimiento:** para indicadores que logran un porcentaje inferior al 75%. En este caso, la meta obtiene un 0% de ponderación.

La evaluación del cumplimiento del PMG se realiza cada año en enero (evaluando el desempeño del año anterior) y es llevada a cabo por una empresa externa contratada por la DIPRES. Durante este proceso, la empresa evalúa el cumplimiento de los indicadores según la ponderación asignada. El incentivo es obtenido por la institución, de acuerdo con el grado global de cumplimiento obtenido:

- Ponderación total mayor a 90%: da derecho a un incremento del 7,6% de las remuneraciones.
- Ponderación total entre 75% y 90%: da derecho a un incremento del 3,8% de las remuneraciones.
- Ponderación inferior al 75%: no da derecho a incremento.

El cálculo del incremento salarial por modernización se realiza aplicando los porcentajes mencionados anteriormente sobre el sueldo base y otras asignaciones conforme a las normativas vigentes.

Convenios de Desempeño Colectivo (CDC)

Los CDC fueron creados por la misma Ley que regula el PMG, corresponden a metas de gestión que los equipos de trabajo de unidades o subunidades dentro de la organización se comprometen a alcanzar. Este instrumento tiene como objetivo establecer metas específicas para estos equipos, y su cumplimiento es certificado por la Unidad de Auditoría Interna, lo que genera un incentivo para aquellas unidades que logran sus objetivos.

Cada año, los equipos de trabajo de las instituciones públicas proponen sus CDC. La conformación de estos equipos está a cargo del jefe superior del servicio, quien también valida las metas propuestas por cada grupo. Las metas e indicadores deben estar alineados con las definiciones estratégicas de la institución (como la misión y los objetivos) y los productos clave de cada ministerio o servicio.

Al igual que en el PMG, cada indicador del CDC tiene una ponderación, y para que la meta se considere cumplida, debe alcanzarse al menos en un 75%. Como se mencionó previamente, Auditoría Interna es responsable de evaluar el cumplimiento de las metas de los indicadores del CDC. En enero la unidad revisa los verificadores relacionados con el cumplimiento de las metas y determina el rango de cumplimiento global del equipo según los siguientes criterios:

- Ponderación total mayor a 90%: da derecho a un incremento del 8% de las remuneraciones.
- Ponderación total entre 75% y 90%: da derecho a un incremento del 4% de las remuneraciones.
- Ponderación inferior al 75%: no da derecho a incremento.

Este esquema de incentivo es propuesto por cada equipo/institución y es validado por el Jefe de servicio respectivo. En conclusión, existe mayor capacidad de vincularlo con las definiciones estratégicas del servicio.

Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública (CADP)

El Convenio de Desempeño Directivo (CDD), también conocido como Convenio de Desempeño de Altos Directivos Públicos, es un mecanismo que está vinculado al cumplimiento de metas por parte de los altos directivos en el ámbito público. Este sistema, regulado por la Ley N° 20.955, establece compromisos de desempeño específicos para los jefes de servicio, los cuales deben cumplir en un plazo máximo de tres años. La ley perfecciona y regula el Sistema de Alta Dirección Pública, buscando mejorar la gestión y el rendimiento de los altos directivos del sector público.

Análisis de mecanismos de incentivo del sector público

En este punto se realiza un análisis de los mecanismos de incentivo existentes en las instituciones públicas, en términos de:

- Intensidad
- Persistencia
- Dirección

En relación a la motivación que genera en los funcionarios el esquema de incentivo actual, es posible analizarlo en base a las 3 dimensiones señaladas anteriormente, como se presenta en la Tabla 78.

Tabla 78. Análisis de los mecanismos de incentivo

Mecanismo	Intensidad	Persistencia	Dirección
PMG	Al ser metas y objetivos para el conjunto de la institución, el esfuerzo está concentrado solo en los equipos que se vinculan directamente con las tareas de cada indicador o sistema.	El PMG es un instrumento de cumplimiento anual con requisitos definidos previamente. La persistencia se mantendrá solo hasta el cumplimiento de los requisitos. No hay recompensa ante esfuerzos adicionales o que permitan mantenerlo por más tiempo.	El esfuerzo de los PMG está puesto en cumplir sistemas o indicadores de gestión transversal al Estado, lo que implica una dirección hacia objetivos externos y no necesariamente de la propia organización.
CDC	Corresponden a metas asignadas a los equipos de cada organización. El esfuerzo es más focalizado, sin embargo, puede existir cierto nivel de <i>free-riding</i> dado que el incentivo es colectivo.	El incentivo es anual, por lo que la persistencia se mantendrá hasta el cumplimiento de la meta. La organización debe tender a generar metas de continuidad para que el esfuerzo se mantenga en el tiempo.	Las metas de los equipos que conforman el CDC deben estar alineadas a los objetivos estratégicos de la organización, por lo que apuntan a una dirección adecuada.
CDD	De los mecanismos analizados este es el que concentra mayores niveles de intensidad. Al Directivo se le evalúa por logro de metas individuales que están vinculadas a las prioridades gubernamentales para la institución que dirige.	El esfuerzo del Directivo se extenderá durante la duración de su convenio de desempeño. Por regla general, este convenio tiene una duración de tres años con evaluación al finalizar cada anualidad. La persistencia es adecuada, sin embargo, las metas son modificables en caso de cambios de prioridades o a propuesta del Directivo.	Al estar vinculadas a prioridades gubernamentales definidas específicamente para la institución, se estima que el CDD tiene una dirección adecuada y vinculada a definiciones estratégicas.

Fuente: basado en Robbins y Judge (2009)

Ejemplo de esquema de incentivo para un organismo público

Considerando lo expuesto en párrafos anteriores, se realizará una propuesta de esquema de incentivo para una institución pública tomando como base el ejemplo expuesto en el numeral 5.4. El ejemplo se realizará a partir del Convenio de Desempeño Colectivo, en atención a que dicho mecanismo aplica a equipos específicos de la organización y existe mayor flexibilidad para realizar propuestas alineadas con la estrategia.

El CDC otorga un incentivo de carácter monetario a los funcionarios miembros del equipo que cumple las metas definidas. Este incentivo es un máximo del 8% de las remuneraciones señaladas en el artículo 4° de la Ley N°19.553. Cada meta del convenio tiene una ponderación, por lo que el cálculo del incentivo se realiza de acuerdo al total de ponderaciones obtenidas, de acuerdo con lo indicado en la siguiente tabla:

Tabla 79. Cálculo incentivo CDC

Cálculo	Incentivo monetario
Σ de ponderaciones obtenidas es $\geq 90\%$	8% de incentivo sobre remuneración
Σ de ponderaciones obtenidas es $<90\%$ y $\geq 75\%$	4% de incentivo sobre remuneración
Σ de ponderaciones obtenidas es $<75\%$	0% de incentivo

Incentivos no monetarios

Es un tipo de incentivo específico para motivar y alinear a los empleados, a partir de recompensas que no implican una remuneración económica directa. Estos incentivos pueden valorizarse en términos monetarios, sin embargo, no es parte de su sueldo.

En el sector público no existen mecanismos de incentivos no monetarios en términos formales. Cualquier iniciativa existente se considerará una propuesta, la que deberá estar supeditada al cumplimiento las normativas que rigen las actuaciones del Estado. Sin perjuicio de lo anterior, se presentan las siguientes alternativas de incentivos no

monetarios que se consideran factibles desde el punto de vista normativo, las que dependerán de la realidad de cada institución:

Tabla 80. Incentivos no monetarios

Tipo de incentivo	Descripción
Flexibilidad del control horario	Contemplado en la Ley N° 21.652, es posible eximir del control horario a un máximo del 20% de la dotación de cada servicio. Esto implica implementar modalidades de trabajo remoto en los funcionarios, a través de mecanismos de selección que defina la propia institución. En síntesis, es posible asociar este incentivo a aquellos funcionarios que cumplen con determinados desempeños.
Oportunidades de desarrollo	Siempre y cuando el presupuesto lo permita, las instituciones disponen de recursos para financiar postítulos y/o postgrados, cuyos criterios de asignación pueden estar asociados a evaluación de desempeño y otros criterios (antigüedad, grado, etc.).
Reconocimiento	El reconocimiento es una acción que fortalece el clima y la confianza laboral, la que no está vinculada a presupuesto. Destacar públicamente la gestión de un equipo o redactar una anotación de mérito en la hoja de vida del funcionario, es un incentivo que está asociado al buen desempeño.
Día recreacional	Dependiendo si existe flexibilidad en el control horario, se pueden desarrollar actividades de esparcimiento para algunos equipos que cumplan ciertos criterios de desempeño.

Incentivo monetario

Para desarrollar un ejemplo de incentivo monetario en el marco del CDC, se tomará como base el ejercicio del punto 5.4 de este documento.

Como se describió anteriormente, el CDC es un incentivo aplicable a equipos al interior de la organización, por lo que es necesario desarrollar una propuesta para equipos que realicen funciones operativas. En este caso, la propuesta se realizará para el Departamento de Asignación de Subsidio de la Subdirección de Operaciones Habitacionales. El esquema de incentivo es presentado en la siguiente tabla:

Tabla 81. Ejemplo de esquema de incentivo para el CDC

Objetivo	Indicador	%	Meta	Rangos de cumplimiento		
				Total	Parcial	Nulo
Mejorar competencias del personal en nuevas formas de producción	Porcentaje de funcionarios capacitados en nuevas formas de producción	10	50%	>50%	<50% y >=38%	<38%
Generar convenios con entidades públicas para la transferencia de suelo	Nuevos convenios firmados con entidades públicas	10	3	>=3	<3 y >=1	0
Mejorar calidad de sistemas de postulación	Porcentaje de avance del proyecto de mejoramiento de sistemas de postulación	10	100%	=100%	<=99% y >=75%	<75%
Diseñar estrategias para diversificar producción de viviendas	Porcentaje de proyectos que incluyen nuevas formas de producción en el diseño	10	35%	>=35%	<35% y >=26%	<26%
Reducir tiempos de tramitación de convenios y trasposos	Tiempo promedio de tramitación de convenios	10	40 días	<=40	>40 y <=50	>50
Mejorar los tiempos de gestión de proyectos	Tiempo promedio de ejecución de proyectos	10	300 días	<=300	>300 y <=375	>375
Aumentar cobertura de programas habitacionales	Porcentaje de postulantes que reciben una solución habitacional	20	25%	>25%	<25% y >=19%	<19%
Mejorar satisfacción de beneficiarios de programas habitacionales	Porcentaje de satisfacción de beneficiarios de subsidio	20	65%	>65%	<65% y >=49%	<49%

6.4. Medición, evaluación y análisis de desempeño

En este apartado se revisarán conceptos y modelos para desarrollar un proceso de evaluación y análisis de desempeño en una organización pública. Esta etapa del proceso es fundamental para verificar la operación de la estrategia es eficaz y cumple con el propósito definido.

Medición del desempeño

La medición de los desempeños definidos en la planificación estratégica se realiza siempre y cuando exista información y datos para establecer parámetros y contrastar. La medición del desempeño tiene como objetivo fundamental proporcionar la información necesaria para realizar el monitoreo de los desempeños claves. Para lograr lo anterior, se deben definir indicadores de desempeño que permitan medir el grado de alineamiento respecto de los desempeños señalados en la planificación estratégica.

La medición del desempeño se basa en la necesidad de medir los aspectos que la organización define como importantes y que deberían estar vinculados a los incentivos. Esto responde a una necesidad cíclica para cualquier organización, como se describe en la Figura 29:

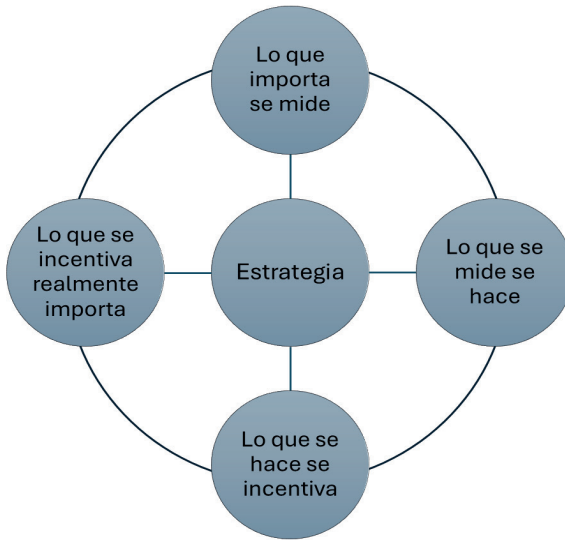


Figura 29. Ciclo de medición del desempeño

Fuente: basado Schneier y Beatty (1982)

Los indicadores para medir desempeño pueden ser de distinto tipo. Las condiciones para su formulación y ejemplos específicos fueron definidos extensamente en el Capítulo 5 del presente texto. En la Tabla 82 se presentan ejemplos de distintos tipos de indicadores, de acuerdo al foco de medición.

Tabla 82. Tipos de mediciones de desempeño a través de indicadores

Tipo de indicador	Descripción
Estratégico	Indicadores directamente relacionados con el cumplimiento de la estrategia. Generalmente, se encuentran vinculados al CMI institucional.
Entorno	Indicadores que permiten medir aspectos externos de la organización y que pueden afectar su gestión. Son aspectos no controlables y sirven para medir estabilidad del ambiente externo (ver punto 3.2).
Proceso	De acuerdo con lo revisado en el punto 5.2, corresponde a un ámbito de control de los indicadores. Los indicadores de procesos miden eficacia y eficiencia en la ejecución de actividades para el cumplimiento de los objetivos de un proceso.
Riesgo	También conocido como indicador clave de riesgo (KRI), ayuda a identificar posibles amenazas o situaciones que eventualmente pongan en peligro el cumplimiento de objetivos.
Control	Son indicadores que miden la efectividad del control de riesgos (KCI). Son complementarios a los KRI.
Funciones	Mediciones creadas para medir cumplimiento de las funciones de una unidad funcional.
Proyecto	Indicadores que miden cumplimiento de un proyecto específico de la organización. Asociado a la implementación de actividades.
Programa	Mediciones asociadas a la eficacia y/o eficiencia de un programa, como los indicadores de una evaluación ex ante realizada a un programa social.

Al momento de formular un indicador que mida el desempeño, se deben considerar los siguientes aspectos (Coronado y Cancino, 2014):

- **Precisión:** se refiere a la capacidad del indicador para medir aspectos relacionados con las tareas que el individuo desempeña. Es decir, que esté vinculado a temas que estén bajo su control.
- **Congruencia:** se refiere a la capacidad del indicador para generar un comportamiento que esté vinculado a la estrategia o el desempeño esperado.

Evaluación del desempeño

La evaluación del desempeño permite definir si el comportamiento de los equipos de trabajo se encuentra alineado a la estrategia. Esto permite vincular recompensas (incentivos) o definir cambios a nivel estratégico (objetivos o metas).

La evaluación del desempeño debe considerar tres dimensiones:

- Impacto de variables no controlables: los resultados se ven afectados por variables que están fuera del alcance de gestión de los individuos, que generalmente de causales externas.
- Problemas de temporalidad de la gestión: los desempeños y objetivos esperados se trazan en distintas temporalidades. Una decisión puntual puede tener efecto en distintos periodos. Para evaluar correctamente el desempeño, se deben considerar los posibles impactos de todas las decisiones en distintos periodos.
- Subjetividad de la evaluación: si bien los indicadores pretenden acercarse a cierto nivel de objetividad, existe un componente subjetivo ya que es realizada entre individuos. En ese sentido, para evaluar desempeño, generalmente se utilizan variables cuantitativas y cualitativas.

El concepto de evaluación del desempeño en organizaciones públicas se encuentra asociado a la medición individual, a través de un sistema de calificaciones, que se denomina “gestión del desempeño”. Este modelo busca relacionar la gestión individual con los resultados esperados y definidos en las definiciones estratégicas de cada institución (Servicio Civil, 2011). El modelo define una primera etapa donde se planifica el rendimiento individual del trabajador, luego se dirige dicho rendimiento para finalmente evaluar desempeño. Sin perjuicio de aquello, la pauta de calificaciones estándar para todos los funcionarios y su resultado no se encuentra vinculado a incentivos.

Análisis del desempeño

El análisis de desempeño permite definir el o los modelos más pertinentes para procesar la información de los indicadores y generar información útil para la toma de decisiones de la organización. Este punto es fundamental para verificar la ejecución de la estrategia y tomar acciones para corregir cualquier desviación.

El modelo de análisis deberá ser integral y considerar las complejidades de la organización. En específico, las instituciones públicas son organismos complejos, compuestos por elementos, recursos, dispositivos y una cultura particular. En ese sentido, el modelo de análisis debe propender a establecer una mirada holística e integrada.

El modelo Enterprise Performance Management (EPM) tiene por objetivo establecer métodos sincronizados de creación de valor, tomando información de los clientes, de los resultados económicos-financieros, de la gestión empresarial, y demás información de valor para los grupos de interés (Cokins, 2017). El objetivo es propiciar el alineamiento institucional a través de una toma de decisiones oportuna. El EPM sigue un modelo por etapas presentado en la Figura 30.



Figura 30. Modelo EPM
Fuente: basado en Cokins (2017)

- Definición de los desempeños: establecer los objetivos y metas como parámetros de medición.
- Medición del desempeño: establecer los indicadores y consolidar información.
- Análisis de desempeño: en esta fase la información es interpretada para agregar valor a los datos contenidos y facilitar la toma de decisiones.
- Reportes: en base a la información recopilada y al análisis establecido se procede a elaborar y presentar los reportes.

En específico, el análisis de desempeño debe priorizar establecer relaciones causa-efecto y establecer vinculaciones entre las distintas mediciones de desempeño existentes. En base a los tipos de indicadores señalados en la Tabla 82, se propone un modelo que integre las distintas mediciones de forma relacional, tal como se muestra en la Figura 31 (Caprile, 2021).



Figura 31. Modelo de análisis integrado
Fuente: basado en Caprile (2021)

El modelo de análisis propuesta intenta relacionar las mediciones de desempeño de manera causal, en torno a un indicador central, además de posibles relaciones entre los indicadores del modelo. El esquema se visualiza en Figura 32:

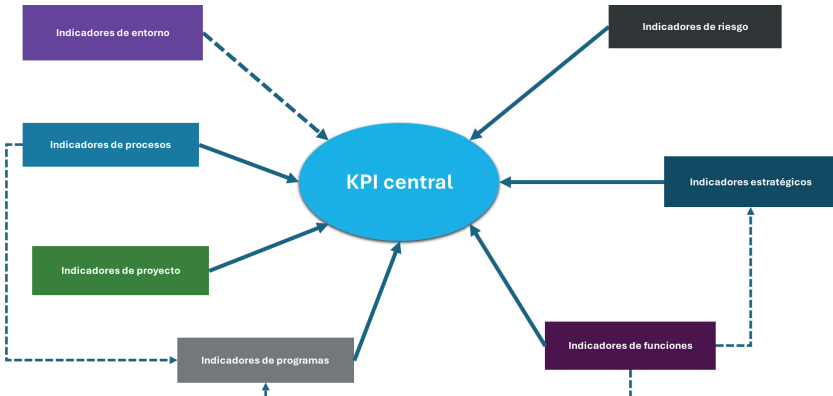


Figura 32. Esquema de modelo de análisis

Fuente: basado en Caprile (2021)

Al tener relaciones causales dentro del mismo modelo de indicadores, es posible efectuar distintos tipos de análisis a partir de los datos obtenidos:

- **Análisis descriptivo:** explicar los resultados, la trazabilidad de las causas que explican el resultado y dónde están los principales problemas.
- **Análisis predictivo:** establecer una predicción posible en base a los datos. Un indicador puede mostrar un resultado de gestión de periodos pasados, por lo que, a partir de su comportamiento, es posible definir un probable comportamiento futuro.
- **Análisis prescriptivo:** que acciones se deben emprender para evitar algún resultado indeseado. Definir si es necesario ajustar la estrategia o ajustar el propio modelo.

Ejemplos de aplicación

En base a lo expuesto se presentará un ejemplo para la Subsecretaría de Transporte, cuyo indicador central es el porcentaje de reclamos ingresados a la institución. Los restantes indicadores pueden estar afectando el rendimiento del indicador central, por lo que es necesario observación donde está la justificación que incide en el posible aumento de reclamos. El ejemplo se visualiza en la Figura 33.

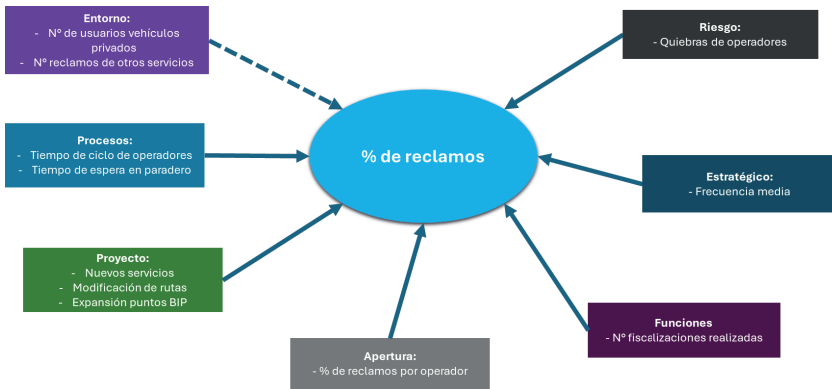


Figura 33. Ejemplo Subsecretaría de Transportes
Fuente: Caprile (2021)

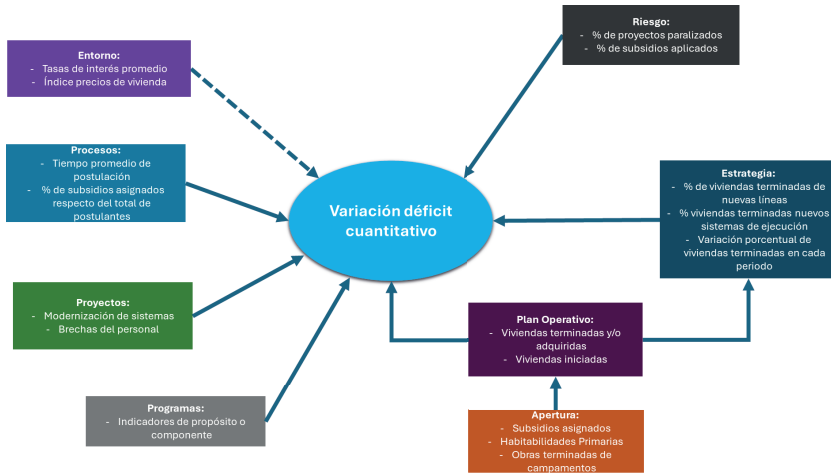


Figura 34. Ejemplo SERVIU
Fuente: basado en Caprile (2021)

Siguiendo con el ejemplo expuesto en el punto 5.4, se presenta en la Figura 34 el modelo de análisis para el SERVIU, cuyo indicador central es la variación del déficit habitacional.

Definido el modelo de análisis de desempeño, en el siguiente punto se procederá a presentar la gestión por procesos, como último eslabón del sistema de control de gestión.

6.5. Gestión de procesos en organismos públicos

La estrategia visualiza su ejecución en los procesos de una organización. En ese sentido, el proceso de creación de valor también considera la revisión de los procesos para vincularlos a la estrategia. En ese sentido, este apartado revisará metodologías para identificar mejoras al proceso y que dichas mejoras sean funcionales a la estrategia definida.

La vinculación entre un sistema de control de gestión y la gestión de procesos se visualiza en los siguientes aspectos:

- a. En la ejecución de la estrategia: como se ha señalado, la estrategia se visualiza en la ejecución de los distintos procesos los cuales deben ser funcionales a su cumplimiento. Ver Figura 12.
- b. En el mapa estratégico y el Cuadro de Mando Integral: las estrategias y las formas de medición tienen una expresión operativa en los procesos. Asimismo, se encuentra directamente vinculado a la perspectiva de procesos internos de ambas herramientas.

Lo anterior implica que, el último nivel de operación de la estrategia está en los procesos, por lo que el alineamiento institucional debe incluir acciones para mejorar dichos procesos. La mejora de procesos, entonces, nace desde una definición estratégica que desciende a las unidades operativas, tal como se describe en la Figura 35.

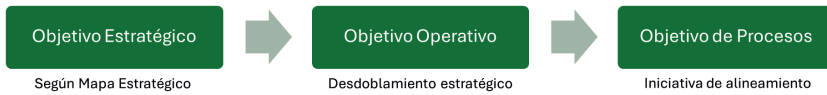


Figura 35. Línea de descenso

Generalidades

a) Concepto de proceso

Las actividades que utilizan recursos para transformar elementos de entrada en resultados se consideran un proceso.

De acuerdo a la definición contenido en NCh-ISO 9000, 2010, proceso es “un conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados” (ISO 9000, 2010, p. 7).

Otra definición de proceso nos dice que corresponde a un “conjunto de actividades, interacciones y recursos con una finalidad común: transformar las entradas en salidas que agreguen valor a los clientes” (Bravo, 2010, p. 25).

Para actuar con eficacia, las organizaciones deben identificar y gestionar muchos procesos que se relacionan entre sí e interactúan. Generalmente, el resultado de un proceso conforma un elemento de entrada para otro proceso. En consecuencia, una organización puede agregar valor si identifica y gestiona los procesos de forma sistemática, a través de un enfoque basado en procesos.

Proceso es un sistema de creación de riqueza que inicia y termina transacciones con los clientes en un determinado periodo de tiempo. El proceso no se explica solo, sino en su relación con otros procesos.

b) Gestión por procesos

Se refiere al conjunto de conceptos, prácticas, y mecanismos que permiten la administración de los procesos y su operación armónica al interior de la organización. El proceso se gestiona para cumplir los siguientes objetivos:

1. Mejorar eficacia y eficiencia.
2. Cumplir la Misión y la estrategia definida.
3. Agregar valor para el éxito sostenido.

Los procesos existen para satisfacer necesidades que pueden traducirse en requerimiento de insumos para la producción, el desarrollo de tecnologías en la organización, vender productos, gestionar el recurso humano, entre otras funciones o necesidades que los procesos pretenden satisfacer. En ese sentido, en las organizaciones debe primar un enfoque de gestión por procesos, es decir, que la organización (sea pública o privada) se gestione a partir de la interrelación de los distintos procesos que la conforman y que esta interrelación sea funcional al cumplimiento de la planificación estratégica.

c) Ciclo de mejora continua

La mejora continua implica realizar ajustes a los procesos para hacerlos más eficaces y eficientes (Harrington, 1993). Es un proceso que describe la esencia de la calidad y refleja lo que las organizaciones necesitan hacer para ser más competitivas en el tiempo.

El concepto de mejora continua se puede sustentar en las denominadas “Leyes de Parkinson”. Cyril Parkinson fue un historiador y escritor británico que realizó en 1955 un ensayo satírico sobre las instituciones burocráticas denominado “La Ley de Parkinson y otros estudios” donde expone los siguientes principios (Parkinson, 1955):

- El trabajo se expande hasta llenar el tiempo que se dispone para su realización.
- Los gastos aumentan hasta cubrir todos los ingresos.
- El tiempo dedicado a cualquier tema de la agenda es inversamente proporcional a su importancia.

En definitiva, las Leyes de Parkinson establecen que los sistemas (y los procesos) están destinados a deteriorarse en tiempo, situación que puede resumir en la Figura 36:

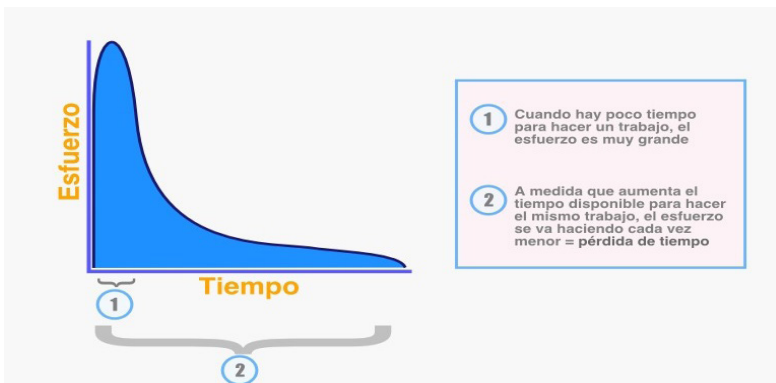


Figura 36. Deterioro de los sistemas

Fuente: Parkinson (1955)

La mejora continua es la evolución de teorías de administración científica y específicamente de los estudios de productividad y producción en cadena. Los estadísticos Walter A. Shewhart y William E. Deming introdujeron el famoso ciclo de mejora continua a partir de estudios de inferencia estadística. Deming popularizó el ciclo en Japón, por lo que también recibe el nombre de ciclo de Deming.

El ciclo de mejora continua o PDCA (en inglés *Plan-Do-Check-Act*) es una estrategia para la gestión de procesos, con un enfoque que implique la definición y gestión de los procesos y sus interacciones, con el fin de asegurar la mejora continua de la organización. El ciclo de cuatro etapas se presenta en la Figura 37.

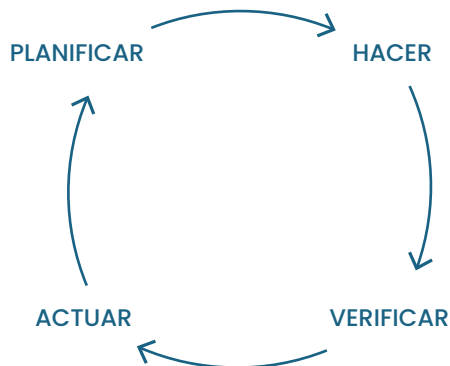


Figura 37. Ciclo de mejora continua
Fuente: basado en Deming

- Planificar (P): establecer los objetivos del sistema y sus procesos, y los recursos para generar resultados previstos de acuerdo con los requisitos del cliente y las políticas definidas. Es una instancia donde se identifican y abordan riesgos y oportunidades.
- Hacer (D): consiste en implementar los aspectos planificados.

- Verificar (C): realizar seguimiento de los procesos, productos y servicios resultantes en relación a la planificación establecida en la primera fase.
- Actuar (A): definir y desarrollar acciones para mejorar el desempeño.

Mapa de procesos

De acuerdo con su naturaleza, los procesos se clasifican en (Bravo, 2010):

- a. Procesos estratégicos: los procesos estratégicos o de la estrategia, son aquellos que se relacionan con el ciclo PDCA. Lo anterior implica disponer de procesos para la planificación, la ejecución, la verificación o monitoreo y la retroalimentación. Estos procesos repercuten directamente en la planificación estratégica y el control de gestión de la organización.
- b. Procesos de negocio: también llamados procesos operativos, se relacionan directamente con la misión y los productos o servicios de la institución. Son aquellos procesos vinculados a la satisfacción de clientes, diseño de productos, construcción de productos, provisión de servicios, entre otros.
- c. Procesos de apoyo: corresponden a las acciones necesarias para realizar los procesos de negocio. En ocasiones denominados procesos secundarios, aunque inciden directamente en el éxito de la organización. En estos procesos se pueden identificar: gestión de proveedores, gestión de personas, pagos, declaración y pago de impuestos, ambientes de trabajo, capacitación, entre otros.

Estos procesos interactúan a través de la siguiente figura:

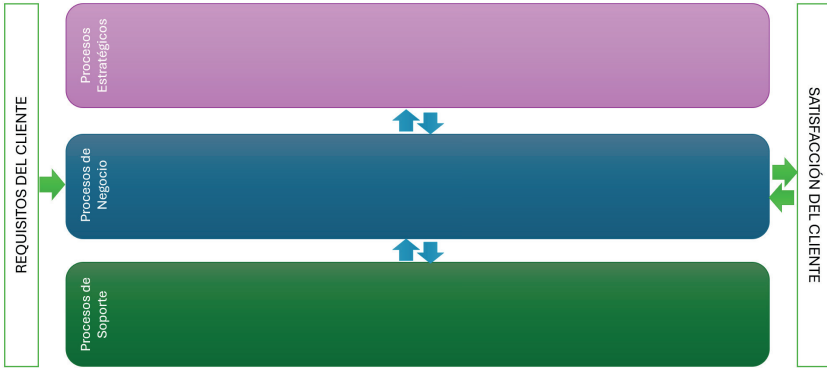


Figura 38. Mapa de procesos
Fuente: basado en Bravo (2010)

Las particularidades de cada tipo de proceso en las organizaciones públicas se describen a continuación:

- a. **Procesos estratégicos:** al ser procesos asociados al ciclo de PDCA, es posible identificar procesos transversales en esta clasificación como la Planificación Estratégica, la Planificación Presupuestaria y Control de Gestión. Por otra parte, asociado a la etapa de verificación, los procesos de auditorías internas siguen una metodología estándar definidas por el CAIGG a los que suman los procesos de contraloría interna y asesoría jurídica que tienen por finalidad la revisión de los actos y decisiones de los órganos de administración. En cuanto a la etapa de mejora, las organizaciones públicas han implementado procesos de mejora continua asociados a la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad en base a la norma ISO 9001. Otros organismos, implementan prácticas de innovación en sus procesos a través de las directrices del Laboratorio de Gobierno y la metodología *design thinking*.

- b. Procesos de negocio: si bien no son industrias productivas, los servicios públicos desarrollan procesos de creación de valor para diseñar, ejecutar y proveer distintos bienes y servicios a la ciudadanía. Esto se traduce en beneficios sociales, prestaciones, subsidios, bienes públicos, educación pública, becas, entre otros. Los procesos operativos, entonces, estarán vinculados al desarrollo de dichos productos, bienes y/o servicios, por lo que son procesos similares a una cadena de valor. A continuación, se entregan algunos ejemplos de procesos genéricos que pueden aplicar a organismos del Estado, dependiendo de la naturaleza de sus productos o servicios:
- Planificación de la demanda: previo al desarrollo de productos o servicios, se debe estimar la demanda potencial de beneficiarios. Esta planificación obedece a una estimación basada en el presupuesto asignado y en la demanda histórica.
 - Diseño de productos, servicios o beneficios: este proceso contempla definir las poblaciones objetivo, el problema público que se resuelve, las estrategias de focalización y los planes de acción para la entrega de productos o servicios.
 - Convocatoria y postulación: en particular para aquellos programas concursables, se debe realizar una convocatoria pública para que la población objetivo acceda al programa o beneficio, a través de un proceso abierto y transparente de acuerdo a cada normativa.
 - Selección: en los casos que corresponda, la entidad pública realiza una selección de beneficiarios a partir de los criterios de focalización definidos en el proceso de diseño y de acuerdo con las limitantes presupuestarias.
 - Provisión y entrega: definidos los beneficiarios, se procede a entregar el bien o servicio respectivo

- Acompañamiento y apoyo: en los casos que así lo requieran, ciertos beneficios o servicios requieren acompañamiento de forma posterior a la entrega o durante la provisión del beneficio.
 - Retroalimentación ciudadana: deben existir instancias de retroalimentación ciudadana en las distintas etapas del proceso, particularmente, al finalizar la provisión de bienes y servicios con la finalidad de analizar cumplimiento de expectativas y mejorar el servicio provisto por la institución.
- c. Procesos de soporte: por regla general, son procesos transversales del Estado y que se gestionan de una manera relativamente uniforme. Esta transversalidad, en algunos casos, está determinada por directrices de organismos especializados. A continuación, se mencionan algunos ejemplos:
- Gestión de personas: comprende distintas actividades asociadas al reclutamiento, selección del personal, desarrollo de capacidades y habilidades, entre otras funciones, cuyas directrices específicas son emanadas por la Dirección Nacional del Servicio Civil.
 - Gestión de compras: se refiere a todos los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, los que son realizados a través de licitación pública, trato directo, convenio marco, licitación cerrada y otras modalidades definidas en la Ley 19.886 sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Las directrices específicas, así como los medios de apoyo, son provistos por la Dirección de Compras y Contrataciones Públicas (ChileCompra).
 - Gestión de tecnologías de información y comunicación: contiene los procesos de soporte tecnológico y el desarrollo de sistemas de información para apoyar las operaciones de la entidad pública. Por otra parte, comprende las acciones que permiten la automatización de otros procesos y procedimientos administrativos.

- **Gestión financiera y contable:** se refiere al registro de los hechos económicos y el análisis de las fuentes y usos del presupuesto, con la finalidad de controlar el gasto y tomar decisiones de índole financiera. Se basa en directrices y/o procedimientos emitidos por el Ministerio de Hacienda y la CGR.

En la Figura 39 se muestra un mapa de procesos tipo:

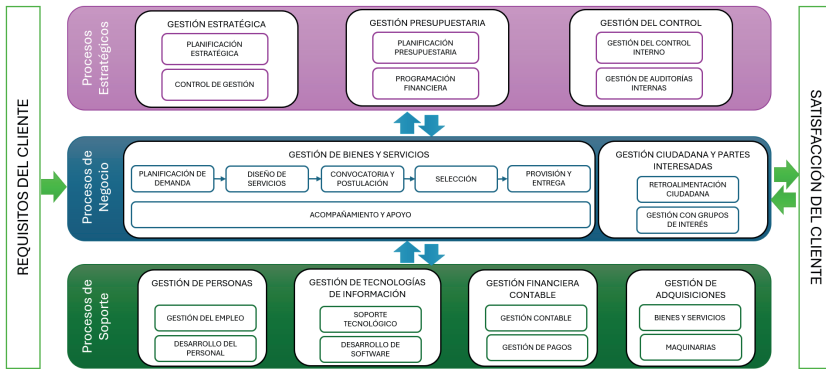


Figura 39. Mapa de procesos para institución pública

Fuente: basado en Bravo (2010)

Levantamiento de procesos

Las metodologías de levantamiento de procesos siguen una lógica uniforme entre entidades públicas y privadas, donde el objetivo es recoger las particularidades a medida que se va describiendo su información. Considerando lo anterior, se propone una metodología compuesta por cuatro pasos:

a) Identificación del proceso:

La identificación del proceso, así como su información general, es posible desarrollarla a través de la matriz de descubrimiento de procesos que contiene los siguientes puntos:

- Nombre del proceso: identifica un nombre considerando una acción específica y un sustantivo que lo defina desde el punto de vista de la organización. Por ejemplo: vender productos, entregar beneficios, gestionar compras, pagar remuneración, etc.
- Vinculación a objetivo estratégico: debe identificar el objetivo estratégico con el que se relaciona el proceso levantado.
- Inicio: definir el hito de partida del proceso.
- Término: definir el hito que por terminado el proceso, que no siempre culmina con la entrega de un producto o servicio.
- Áreas involucradas: identificar las unidades funcionales o roles que intervienen en el proceso.
- Volumen y periodicidad: definir cuántas veces se ejecuta el proceso y qué periodicidad tiene.

La matriz de descubrimiento se visualiza en la siguiente tabla:

Tabla 83. Matriz de descubrimiento de proceso

Matriz de descubrimiento de proceso	
Nombre del proceso	
Vinculación a objetivo estratégico	
Inicio	
Término	
Áreas involucradas	
Volumen y periodicidad	

b) Definir actores participantes, entradas y salidas:

Esta definición se puede realizar a través de una matriz denominada SIPOC. Esta matriz nace a partir del modelo *Six sigma* cuyo objetivo es mejorar la calidad de la producción, a través de la minimización de errores (Pizdek, 2003). Los contenidos de SIPOC son los siguientes:

- Proveedores: son organizaciones o personas externas al proceso que nos entregan entradas. Por ejemplo: empresas que proveen materia prima, insumos, soporte a sistemas, mantención de equipos, entre otros.
- Entradas: son entidades que entregan los proveedores y que provienen fuera de los límites del proceso. Por ejemplo: materia prima, sistemas, tecnología, infraestructura, servicios de aseo, etc.
- Proceso: se refiere a las 4 o 6 grandes de transformación del proceso.
- Salidas: son entidades generadas dentro de los límites del proceso que son destinadas a un cliente. Por ejemplo: productos terminados, productos intermedios, servicios, beneficios, subsidios, becas, ayudas sociales, entre otros.
- Clientes: son quienes reciben las salidas del proceso. Por ejemplo: beneficiarios de programas sociales, organizaciones sociales, personas naturales, personas jurídicas, etc.

La matriz o diagrama SIPOC se visualiza en la Figura 40.

- Informado: se refiere al rol que es informado sobre la ejecución de una actividad. También es un rol opcional.

Tabla 84. Matriz RECI

Actividades/Roles	Rol 1	Rol 2	Rol 3	Rol 4
Actividad 1	R	E	C	I
Actividad 2	I	R	E	I
Actividad 3	C	R/E	I	I
Actividad 4	I	C	E	R

d) Modelar el proceso:

El modelamiento de procesos permite establecer un nivel adecuado de comunicación del proceso, capturando el tipo de nivel y detalle adecuado. La metodología sugerida para el modelamiento de procesos es *Business Process Management Notation* (BPMN), que ofrece un lenguaje estándar y simple de modelación para analizar, diseñar, implementar y mejorar los procesos de una organización. Los tipos de diagramas en BPMN son los siguientes:

- Diagrama de conversación: representación altamente simplificada del proceso que establece interacciones generales entre las entidades y su propósito final.
- Diagrama de coreografía: representación simplificada del proceso que establece el detalle de las interacciones entre las entidades, enfocándose en los elementos que debe aportar cada participante de la interacción, abstrayéndose del detalle de las actividades que realiza cada uno.
- Diagrama de Colaboración: representación detallada del proceso que establece el detalle de las actividades e interacciones realizadas por las entidades.

El elemento central del diagrama de colaboración es la actividad las que provienen de la matriz RECI. El modelamiento BPMN permite visualizar la secuencia de las actividades, quien las ejecuta, las decisiones del flujo y los eventos que gatillan causas y consecuencias. Considerando la extensión de esta metodología no será detallada en este documento.

e) Identificar y analizar los riesgos del proceso:

En este punto de la metodología, se identifican los riesgos asociados al proceso, es decir, aquellos aspectos que están afectando el cumplimiento de los objetivos. De acuerdo a lo definido por el Consejo de Auditoría General de Gobierno (CAIGG), riesgo se define como la contingencia o proximidad de que suceda algo que tendrá impacto en los objetivos (CAIGG, 2022). Esta misma institución establece la metodología para desarrollar el proceso de gestión de riesgos en instituciones públicas, por lo que, para efectos de este texto, se presentarán los aspectos más relevantes. El detalle de esta metodología se encuentra en el Anexo 4.

- Identificación de los objetivos del proceso: el proceso se debe desagregar en subprocesos y/o etapas. Para cada subproceso o etapa se debe definir un objetivo.

Tabla 85. Identificación de objetivos del proceso

Proceso	Subproceso	Objetivo

Fuente: CAIGG, 2022

- **Identificación del riesgo:** se debe identificar el riesgo que atenta contra el cumplimiento del objetivo del subproceso (o etapa), su fuente (externa o interna) y el tipo de riesgo.

Tabla 86. Identificación del riesgo

Riesgo	Fuente	Tipología

Fuente: CAIGG, 2022

- **Análisis del riesgo:** cada riesgo en función de su impacto y su probabilidad de ocurrencia, este cruce dará como resultado la severidad del riesgo.

Tabla 87. Análisis del riesgo

Impacto		Probabilidad		Severidad
Categoría	Valor	Categoría	Valor	

Fuente: CAIGG, 2022

- En la misma fase de análisis, se debe desarrollar una evaluación de eficacia del control en función de su oportunidad, periodicidad y automatización.

Tabla 88. Eficacia de controles

Control	Periodicidad	Oportunidad	Automatización	Valor

Fuente: CAIGG, 2022

- Nivel de exposición al riesgo: a partir de la severidad y la efectividad del control, se define el nivel de exposición a riesgos del proceso y subprocesos (o etapas).

Tabla 89. Nivel de exposición al riesgo

Riesgo específico	Subproceso	Proceso
Exposición	Exposición	Exposición

Fuente: CAIGG, 2022

El resultado de la aplicación de esta metodología será una matriz de riesgos para el proceso.

Ejemplo de levantamiento de proceso en una organización pública

Para aplicar la metodología revisada anteriormente, se procederá a utilizar como ejemplo el proceso de gestión de adquisiciones o gestión de compras públicas que se encuentra regular por distintas normativas, específicamente, por la Ley N°19.886 sobre contrataciones de bienes y servicios de las instituciones del Estado. El ejemplo se aplicará considerando una compra vía licitación pública.

a) Matriz de descubrimiento del proceso de gestión de compras:

La matriz de descubrimiento aplicada a este proceso se visualiza en la siguiente tabla:

Tabla 90. Matriz de descubrimiento del proceso de gestión de compras

Matriz de descubrimiento de proceso	
Nombre del proceso	Gestión de compras públicas
Vinculación a objetivo estratégico	Mejorar el proceso de adquisiciones de bienes y servicios de la institución
Inicio	Cuando surge la necesidad de comprar productos o servicios en una entidad.
Término	Cuando el producto o servicio es adquirido y se encuentra disponible para su uso.
Áreas o roles involucrados	Departamento de Compras, Unidad requirente, Comisión Evaluadora, Jefe de servicio.
Volumen y periodicidad	Aproximadamente, entre 20 a 40 compras mensuales.

b) Matriz SIPOC del proceso de gestión de compras:

La matriz SIPOC aplicada al proceso de gestión de compras se visualiza en la Figura 41:

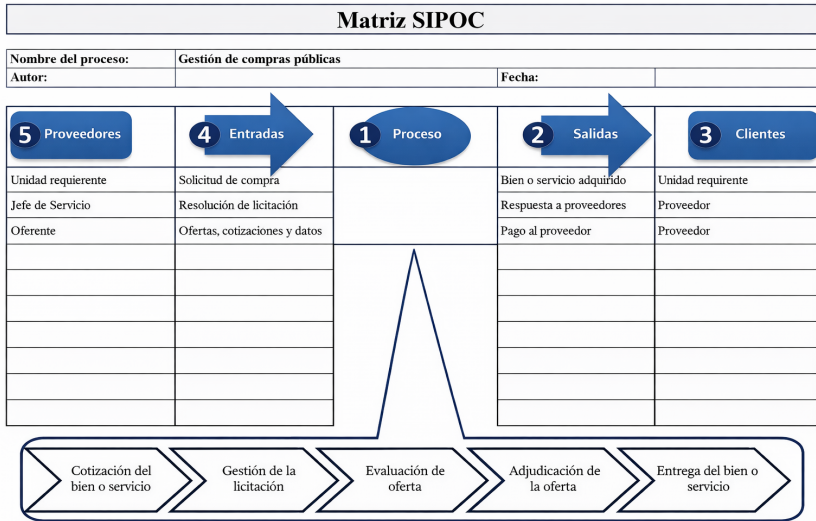


Figura 41. Matriz SIPOC del proceso de gestión de compras

c) Matriz RECI aplicada al proceso de gestión de compras:

Tabla 91. Matriz RECI del proceso de gestión de compras

Actividades/Roles	Unidad requeriente	Departamento de compras	Jefe de servicio	Comisión evaluadora
Fase: cotización del bien o servicio				
Generar solicitud de compra	R/E	I		
Realizar una cotización referencial	R/E	I		

Actividades/Roles	Unidad requerente	Departamento de compras	Jefe de servicio	Comisión evaluadora
Especificar el requerimiento	R/E	I		
Fase: gestionar la licitación				
Elaborar bases de licitación	C	R/E	I	
Validación de bases de licitación	I	I	R/E	
Publicar oferta en portal	I	R/E	I	
Recepción de ofertas	I	R/E	I	
Fase: evaluación de ofertas				
Conformar comisión evaluadora	I	I	R/E	
Evaluar ofertas		I		R/E
Solicitar aclaraciones a oferentes		I		R/E
Definir oferente a adjudicar	I	I		R/E
Fase: adjudicar la oferta				
Publicar adjudicación	I	E	R	I
Gestionar el contrato	I	E	R	
Firmar el contrato	I	E	R	
Solicitar garantías	I	R/E	I	
Elaborar acto administrativo	I	I	R/E	
Fase: entregar el bien o servicio				
Coordinar inicio de la prestación	R/E	I		
Gestionar pago a proveedor	I	R/E		
Evaluación del proveedor	R/E	I		

e) Identificar los riesgos del proceso (matriz de riesgos)

En base a la matriz de riesgos del proceso, se concluye que tiene un nivel de exposición al riesgo menor.

Tabla 92. Matriz de riesgos – parte 1

PROCESO	SUBPROCESO	OBJETIVO	RIESGO	FUENTE DE RIESGO	TIPO DE RIESGO	PROBABILIDAD		IMPACTO		SEVERIDAD DEL RIESGO	
						CLASIF.	VALOR	CLASIF.	VALOR	CLASIF.	VALOR
Gestión de compras públicas	Contratación de servicio	Solicitar cotizaciones de referencia para el proceso de contratación pública	Que la cotización no refleje el valor real de los bienes o servicios	Interna	Financiero	Improbable	2	Mayores	4	Alto	8
	Gestión de la licitación	Desarrollar un proceso de licitación pública transparente y objetivo.	Que las bases no especifiquen adecuadamente el detalle del servicio	Interna	Legal	Probable	4	Mayores	4	Extremo	16
	Evaluación de la oferta	Desarrollar una evaluación de las ofertas respaldada en base a criterios objetivos.	Que la evaluación demore un tiempo mayor al señalado en las bases.	Interna	Personas	Probable	4	Modestas	3	Alto	12
	Ajudicación de la oferta	Desarrollar las gestiones administrativas para formalizar el adjudicatario.	Que se adjudique a un oferente que no cumple con requisitos administrativos.	Interna	Personas	Muy improbable	1	Mayores	4	Alto	4
	Entrega del bien o servicio	Disponer del bien o servicio para el área solicitante.	Que el proveedor no realice el pago en los tiempos acordados.	Interna	Proceso	Muy improbable	1	Modestas	3	Modorado	3

Fuente: basado en CAIGG 2022

Tabla 93. Matriz de riesgos – parte 2

RIESGO	DESCRIPCIÓN DEL CONTROL	NIVEL DE EFECTIVIDAD			VALOR	RIESGO ESPECÍFICO		PROCESO	
		PERIODICIDAD	OPORTUNIDAD	AUTOMATIZACION		NIVEL EXPOSICIÓN AL RIESGO	VALOR	NIVEL EXPOSICIÓN AL RIESGO	VALOR
Que la cotización no refleje el valor real de mercado Que las bases no especifiquen adecuadamente el detalle del servicio Que la evaluación demore un tiempo mayor al señalado en las bases Que se adjudique a un oferente que no cumple con requisitos administrativos Que el proveedor no reciba el pago en los tiempos acordados	Comparación de cotizaciones	Periódico	Preventivo	Semiatomatzado	4	Menor			
	Contrastar el requerimiento de compras con cada área	Periódico	Preventivo	Semiatomatzado	4	Mayor			
	Monitoreo continuo de los tiempos de la comisión evaluadora	Periódico	Preventivo	Semiatomatzado	4	Medía	2,16	Menor	
	Revisión de los requisitos administrativos durante la evaluación y una vez finalizada	Periódico	Preventivo	Semiatomatzado	4	Menor			
	Monitoreo de la gestión de pagos	Periódico	Preventivo	Semiatomatzado	4	Menor			

Fuente: basado en CAIGG 2022

Conclusiones

Las organizaciones públicas son un sistema de relaciones complejas donde sus elementos y recursos interactúan para cumplir un objetivo de carácter social, esto es, maximizar el bienestar de la población atendida por cada organización atendiendo su naturaleza como sujetos de derechos y deberes. El Estado emerge como garante de estos derechos y las organizaciones de la administración central son las que materializan su cumplimiento a través de planes, programas, beneficios y servicios.

Algunos elementos de empresas productivas no es posible distinguirlos en este tipo de organizaciones, principalmente, por no perseguir ánimo de lucro. Sin embargo, las complejidades señaladas y sus particularidades deben ser consideradas en los procesos de planificación estratégica y en el sistema de control de gestión.

La planificación estratégica busca el desarrollo de ventajas competitivas al largo plazo. La proyección es una ventaja en empresas lucrativas atendiendo al principio de empresa en funcionamiento en el tiempo. Las entidades públicas, por regla general, definen planificaciones orientadas a un periodo de gobierno de 4 años, lo que está sustentado en el modelo definido por la Dirección de Presupuestos. Esta limitante no implica la posibilidad de desarrollar un esquema de planificación desafiante y que busque maximizar el bienestar social. La proyección y mantención dependerá de las prioridades gubernamentales, de ajustes en los gabinetes o de ajustes importantes en el presupuesto, lo que podría coartar la ejecución de una estrategia en el tiempo.

Por otra parte, el modelo de planificación definido por DIPRES es limitado a ciertas declaraciones estratégicas y la definición de objetivos no necesariamente está vinculado a un análisis estratégico. A pesar

de estas restricciones, los servicios pueden definir autónomamente sus modelos de planificación integrándolo con el modelo de DIPRES. La planificación estratégica en las organizaciones públicas está estrechamente ligada al proceso presupuestario, sin embargo, la orientación anual de este proceso también representa una limitante al momento de proyectar una planificación de largo plazo. Resulta importante avanzar en modelos de planificación presupuestaria que proyecten las necesidades de recursos en un periodo más extenso que una anualidad.

Las propuestas metodológicas y prácticas de este texto para desarrollar una planificación estratégica en el sector público son perfectibles y pueden complementarse con otras herramientas analíticas. Este ejercicio pretendió establecer un estándar aplicable a cualquier organización.

Respecto del sistema de control de gestión, se intentó replicar el sistema de ciclo cerrado de Kaplan y Norton que integra la estrategia y las operaciones en un solo modelo integrado. Si bien existen organizaciones públicas que han avanzado en Mapas Estratégicos y Cuadros de Mando Integral, no hay evidencia que indique que haya sido implementado el modelo íntegro en toda una organización, incluyendo el descenso en cascada para todas las unidades funcionales y operativas.

Es importante concebir el sistema de control de gestión integrado a las tendencias en materia tecnológica. La inteligencia de negocios y, específicamente, la inteligencia artificial permite el desarrollo de modelos de análisis de datos integrados que facilitan la toma de decisiones de autoridades y equipos directivos. Para lograr lo anterior, la coordinación con el área de informática de cada organización es fundamental, así como disponer de los recursos tecnológicos adecuados para desarrollar los análisis.

Dado el avance de estos recursos, las organizaciones pueden avanzar en patrones predictivos de comportamiento de usuarios, integración con las distintas bases de datos a nivel estatal y la optimización general de los sistemas de gestión de usuarios. Todo esto permite una mejor planificación y organización de la demanda, además de una mayor fluidez de la información.

Finalmente, no se deben descuidar los aspectos humanos en el desarrollo de cualquier proyecto. El alineamiento inicia y termina en los distintos equipos de trabajo, por lo que es fundamental integrarlos en cualquier iniciativa desde etapas muy tempranas. Si la intención es

medir desempeños y hacerlos funcionales a una estrategia, resulta fundamental comprender las necesidades del funcionariado, las interacciones sistémicas y la complejidad de la cultura organizacional de los organismos del Estado.

Referencias

- Acuña, P. (2012). *La Gestión de los stakeholders. Análisis de los diferentes modelos*.
- Aninat, C., y Vergara, R. (2019). *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*. Centro de Estudios Públicos.
- Anthony, R., y Govindarajan, V. (2003). *Sistemas de Control de Gestión*. McGraw Hill.
- Argandoña, A. (1998). *La Teoría de los stakeholders y el bien común*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2021). *Midiendo el Índice de Innovación Pública en los servicios del Estado de Chile*.
- Banco Mundial. (2011). *Incentivos para la Mejora del Desempeño Institucional en el Sector Público Chileno*. Banco Mundial.
- Barros, J. y Rodríguez R. (2004). Una nueva visión del Cuadro de Mando Integral para el sector público. España. *Revista Iberoamericana de Contabilidad y Gestión*.
- Bastidas, E. y Ripoll, V. (2003). Una aproximación a las implicaciones del Cuadro de Mando Integral en las organizaciones del sector público. *Revista Compendium*, 6(11).
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2016). *Organismos autónomos del Estado: elección de autoridades y quorum para acuerdos*. BCN.
- Biblioteca del Congreso Nacional. (2022). *Delitos funcionarios contra la probidad administrativa*. BCN.
- Bravo Carrasco, J. (2010). *Gestión de procesos (la participación es la clave)*. Evolución.
- Comisión Asesora para la Integridad y la Gobernanza del Gobierno (CAIGG). (2022). *Implantación, mantención y actualización del proceso de gestión de riesgos en el sector público*. Comisión Asesora para la Integridad y la Gobernanza del Gobierno.

- Cancino, C. (2012). *Matriz de Análisis FODA cuantitativo*.
- Caprile, A. (2021). *Framework de análisis IPM*. Clases de Gestión del Rendimiento basado en TI.
- Carimán, B. (2010). *Gobernanza, Redes y Políticas Públicas*. *Revista de Políticas Públicas*. Universidad de Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas es fundamental para retomar una senda de crecimiento inclusivo y de mayor bienestar para todos en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Chan Kim, W., & Mauborgne, R. (2005). *La estrategia del océano azul*. Norma.
- Chile (2005). *Ley N° 18.834, aprueba Estatuto Administrativo*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Chile (2008). *Ley N° 20.285, sobre transparencia y acceso a la información pública*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Chile (2011). *Ley N° 20.500, sobre participación ciudadana en la gestión pública*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Chile (1998). *Ley N° 19.553, concede asignación de modernización y otros beneficios que indica*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Chile (2003). *Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministros y prestación de servicios*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Chile (2014). *Ley N° 20.730 que regula el lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Contraloría General de la República (2012). *Guía Metodológica de los Deberes Funcionarios*. Contraloría General de la República
- Contraloría General de la República (2015). *Resolución N°16: Normas internacionales de contabilidad para el sector público*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Contraloría General de la República (2021). *Qué Hacemos—Www.contraloria.cl*. <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>. Contraloría General de la República
- Cokins, G. (2017). *Enterprise Performance Management (EPM) and the digital revolution*. Estados Unidos.
- CORFO. (2020). *Hoja de Ruta RCD. Economía Circular en construcción 2035*.

- Coronado, F., & Cancino, C. (2014). *Choosing performance measures for incentive compensation: experimental evidencia*. Santiago.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2010). *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2019). *Ciclo Presupuestario—DIPRES Institucional*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2020). *Guía Metodológica: Definiciones Estratégicas e Indicadores de Desempeño 2021*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2022). *Anexo Metodológico - Formulario H*. Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2024). *Formulario de Definiciones Estratégicas A1 (diversas instituciones)*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2024). *Formulario de Indicadores Estratégicos de Desempeño H (diversas instituciones)*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2024). *Informe de ejecución presupuestaria, SERNAC*. Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda.
- El País. (2024). *El FMI alerta de que la deuda pública mundial superará este año los 100 billones de dólares*. *El País*. <https://elpais.com/economia/2024-10-15/el-fmi-alerta-de-que-la-deuda-publica-mundial-superara-este-ano-los-100-billones-de-dolares.html>
- Garcés, M. (2019). Octubre de 2019: Estallido social en el Chile neoliberal. *Revista Cien Días*. <https://www.revistacienciasinep.com/home/octubre-de-2019-estallido-social-en-el-chile-neoliberal/>
- Garretón, M. A. (2000). *Tres aproximaciones a la problemática actual de la participación y la ciudadanía*.
- Harrington, H. James. (1993). *Mejoramiento de los procesos de la empresa*. Editorial Mc. Graw Hill Interamericana.
- Irrarázaval, I., Larragaña, O., Rodríguez, J., Silva, E., y Valdés, R. (2020). *Propuestas para una mejor calidad del gasto y las políticas públicas en Chile*. Centro de Políticas Públicas UC.

- Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2024). *Censo de la población 2024*. Instituto Nacional de Estadísticas
- International Organization for Standardization. (2015). *ISO 9000:2015 – Quality management systems – Fundamentals and vocabulary*. ISO.
- Kaplan, R., y Norton, D. (1992). *Cuadro de Mando Integral*. Gestión 2000.
- Kaplan, R. (1999). *The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations*. Harvard Business School Publishing.
- Kaplan, R., y Norton, D. (2004). *Mapas Estratégicos: Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles (1°)*. Gestión 2000.
- Kaplan, R., y Norton, D. (2008). *The Execution Premium (1°)*. Temas Grupo Editorial.
- Melnick, S., Barraza, J. M., y Álvarez, Ó. (2017). *Digitalización sí o sí. Una necesidad competitiva del siglo XXI (1°)*. Anticipa S.A.
- Ministerio de Desarrollo Social (2022). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica CASEN-2022*.
- Ministerio de Hacienda. (2024). *Informe de Finanzas Públicas Cuarto Trimestre 2023*. Santiago: Dirección de Presupuestos.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile*.
- Montes, C. (2020). *Así funciona un ransomware, el virus que tiene en jaque a BancoEstado y es la principal ciberamenaza en Chile*. La Tercera. <https://www.latercera.com/que-pasa/noticia/asi-funciona-un-ransomware-el-virus-que-tiene-en-jaque-a-bancoestado-y-es-la-principal-ciberamenaza-en-chile/7C5WJ2LOVZFDNAGV636LJ4WQYQ/>
- Niven. (2003). *El Cuadro de Mando Integral paso a paso*. Gestión 2000.
- Núñez, A., y Caprile, A. (2006). “Diseño de sistemas de control de gestión: Una propuesta metodológica de alineación”. *Contabilidad y Sistemas*, 30-40.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2005). *Modernizing government: The way forward*. OECD Publishing.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2019). *Cambio climático*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/global-issues/climate-change>
- Osterwalder, A., y Pigneur, Y. (2011). *Generación de modelos de negocio*. Deusto.

- Parkinson, C. (1955). *Parkinson's Law*. The Economist.
- Pizdek, T. (2003). *The Six Sigma Handbook*. McGraw Hill.
- Ramírez, F. (2018). ¿Qué es la industria 4.0 y qué desafíos traerá a Chile? - Universidad de Chile. <https://uchile.cl/noticias/146095/que-es-la-industria-40-y-que-desafios-traera-a-chile>
- Riquelme, R. (2015). *Aplicación de sistema de control de gestión para el Poder Judicial de Chile*. Tesis para optar al grado académico de Magíster en Control de Gestión. Universidad de Chile.
- Robbins, S., y Judge, T. (2009). *Comportamiento Organizacional*. Pearson Educación.
- Rosanas, J. (2006). *Indicadores de gestión, incentivos, motivación y ética en el control de gestión*. IESE Business School, Universidad de Navarra.
- Schein, E. (1984). *La cultura empresarial y el liderazgo. Una visión dinámica*. Plaza & Janes Editores S. A.
- Schneier, B., y Beatty, R. (1982). *What is performance appraisal*. Free Press.
- Secretaría General de Gobierno (SEGGOB). (2005). *Avances en los mecanismos de participación en las instituciones públicas chilenas: Principales iniciativas y perspectivas de desarrollo*. Región Activa.
- Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). (2005). *Decreto 100. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. Diario Oficial de la República de Chile.
- Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). (2019). *Servicio Nacional del Adulto Mayor*. <http://www.senama.gob.cl/vivienda>
- Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA). (2020). *Plan Adulto Mejor*. <http://www.planadultomejor.cl/plan.html>
- Sepúlveda, A. (2014). *Creación de instrumento para medir problemas de agencia en las sociedades anónimas chilenas*. Concepción.
- Servicio Civil. (2011). *Gestión del Desempeño en Servicios Públicos*. LOM ediciones.
- Servicio Civil. (2018). *Empleo Público en Chile. Nudos críticos y líneas de desarrollo para una agenda 2030*.
- Servicio Civil. (2020). *Sistema de Alta Dirección Pública—Servicio Civil*. <https://www.serviciocivil.cl/sistema-de-alta-direccion-publica-2/>
- Thompson, A., Gamble, J., Peteraf, M., y Stricklan, A. (2012). *Administración Estratégica*. Mc Graw Hill.

- UNESCAP. (2010). *¿Qué es gobernanza?* Recuperado el 03 de marzo de 2018, de <https://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>
- Waissbluth, M., Avendaño, C., Inostroza, J., Acuña, E., y Lagos, R. (2009). *Análisis organizacional de entidades públicas en Chile: Lecciones para la gestión y el diseño de políticas*. Universidad de Chile.
- Weber, M. (1980). *Teoría de administración*. Nueva York.
- Weber, M. (2000). *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- Wiche, P., Rodríguez, B., y Bianchi, D. (2020). *Estado del Arte de Huella de Carbono para edificaciones*. Publicado por Instituto de la Construcción.

Anexo 1

Informe de ejecución presupuestaria (SERNAC)

Ejemplo de informe publicado en página de DIPRES

Ministerio de Hacienda Dirección de Presupuestos				
Informe ejecución mensual periodo 2024 Versión ejecución presupuestaria Moneda nacional — Miles de pesos — Montos devengados 0702: Servicio Nacional del Consumidor				

Subtítulo	Denominaciones	Presupuesto inicial	Presupuesto vigente	Ejecución acumulada a octubre
-----------	----------------	---------------------	---------------------	-------------------------------

	INGRESOS	18.191.490	19.227.472	16.285.457
05	Transferencias corrientes	34.070	34.070	92.518
08	Otros ingresos corrientes	97.633	101.484	304.356
09	Aporte fiscal	18.059.777	18.545.751	15.048.815
12	Recuperación de préstamo		546.157	839.768
15	Saldo inicial de caja	10	10	0
	GASTOS	18.191.490	19.227.472	15.323.705
21	Gastos en personal	13.791.663	13.744.971	11.419.784
22	Bienes y servicios de consumo	3.387.534	3.367.494	2.613.377
23	Prestaciones de seguridad social	10	50.553	50.541
24	Transferencias corrientes	761.382	670.765	558.769
25	Integros al fisco	90.740	636.897	41.542
26	Otros gastos corrientes		20.040	20.040
29	Adquisición de activos no financieros	160.151	160.151	43.052
34	Servicio de la deuda	10	576.601	576.600
	RESULTADOS			961.752

Fuente: DIPRES, 2024

Anexo 2

Formulario A1 “Definiciones Estratégicas”

Ficha de identificación año 2024-2026 Definiciones estratégicas
--

Ministerio		Partida	
Servicio		Capítulo	

Ley orgánica o decreto que la rige

Misión institucional

Objetivos estratégicos del Ministerio			
Prioridad	Tipo de objetivo	Descripción	Líneas programáticas

Objetivos estratégicos institucionales					
Prioridad	Tipo de objetivo	Descripción	Atributos considerados		
			Enfoque de género	Cambio climático	Objetivos del Ministerio relacionado

Bienes / Servicios finales				
Nº	Bien / Servicio final	Categoría	Tipo de beneficio	Objetivo relacionado

Fuente: DIPRES, 2024

Anexo 3

Formato FODA cuantitativo

		OPORTUNIDADES				
		O1	O2	O3	O4	Promedio
FORTALEZAS	F1					
	F2					
	F3					
	F4					
	Promedio					
DEBILIDADES	D1					
	D2					
	D3					
	D4					
	Promedio					

		AMENAZAS				
		A1	A2	A3	A4	Promedio
FORTALEZAS	F1					
	F2					
	F3					
	F4					
	Promedio					
DEBILIDADES	D1					
	D2					
	D3					
	D4					
	Promedio					

Fuente: Cancino 2012

Anexo 4

Metodología de análisis de riesgos

Probabilidad de ocurrencia

Categorías	Valor	Descripción
Casi certeza	5	Probabilidad de ocurrencia muy alta, que se presente en el año sobre 90%.
Probable	4	Probabilidad de ocurrencia alta, entre 66% a 89% que se presente.
Moderado	3	Probabilidad de ocurrencia media, entre 31% a 65% que se presente
Improbable	2	Probabilidad de ocurrencia baja, entre 11 % a 30% que se presente.
Muy improbable	1	Probabilidad de ocurrencia muy baja, entre 1% a 10% que se presente.

Fuente: CAIGG 2022

Impacto

Categorías	Valor	Descripción
Catastróficas	5	Genera pérdidas financieras que tendrá un impacto catastrófico en el presupuesto y/o comprometen totalmente la imagen pública. Dañaría gravemente el desarrollo del proceso y el cumplimiento de los objetivos.
Mayores	4	Genera pérdidas financieras que tendrá un impacto importante en el presupuesto y/o comprometen fuertemente la imagen pública. Dañaría significativamente el desarrollo del proceso y el cumplimiento de los objetivos, impidiendo que se desarrollen total o parcialmente en forma normal.
Moderadas	3	Genera pérdidas financieras que tendrá un impacto moderado en el presupuesto y/o comprometen moderadamente la imagen pública. Causaría un deterioro el desarrollo del proceso dificultando o retrasando el cumplimiento de los objetivos, impidiendo que se desarrollen parcialmente en forma normal.
Menores	2	Genera pérdidas financieras que tendrá un impacto menor en el presupuesto y/o comprometen de forma menor la imagen pública. Causaría un bajo daño en el desarrollo del proceso y no afectaría el cumplimiento de los objetivos.
Insignificante	1	No genera pérdidas financieras ni compromete de ninguna forma la imagen pública. Puede tener un pequeño o nulo efecto en el desarrollo del proceso y que no afectaría el cumplimiento de los objetivos.

Fuente: CAIGG 2022

Severidad del riesgo

Nivel de probabilidad (P)	Nivel impacto (I)	Severidad del riesgo S = (P x I)
Casi certeza (5)	Catastróficas (5)	Extremo (25)
Casi certeza (5)	Mayores (4)	Extremo (20)
Casi certeza (5)	Moderadas (3)	Extremo (15)
Casi certeza (5)	Menores (2)	Alto (10)
Casi certeza (5)	Insignificantes (1)	Alto (5)
Probable (4)	Catastróficas (5)	Extremo (20)
Probable (4)	Mayores (4)	Extremo (16)
Probable (4)	Moderadas (3)	Alto (12)
Probable (4)	Menores (2)	Alto (8)
Probable (4)	Insignificantes (1)	Moderado (4)
Moderado (3)	Catastróficas (5)	Extremo (15)
Moderado (3)	Mayores (4)	Extremo (12)
Moderado (3)	Moderadas (3)	Alto (9)
Moderado (3)	Menores (2)	Moderado (6)
Moderado (3)	Insignificantes (1)	Bajo (3)
Improbable (2)	Catastróficas (5)	Extremo (10)
Improbable (2)	Mayores (4)	Alto (8)
Improbable (2)	Moderadas (3)	Moderado (6)
Improbable (2)	Menores (2)	Bajo (4)
Improbable (2)	Insignificantes (1)	Bajo (2)
Muy improbable (1)	Catastróficas (5)	Alto (5)
Muy improbable (1)	Mayores (4)	Alto (4)
Muy improbable (1)	Moderadas (3)	Moderado (3)
Muy improbable (1)	Menores (2)	Bajo (2)
Muy improbable (1)	Insignificantes (1)	Bajo (1)

Fuente: CAIGG, 2022

Efectividad del control

1. Oportunidad:

Preventivo	Controles claves que actúan antes o al inicio de una actividad.
Correctivo	Controles claves que actúan durante el proceso y que permiten corregir las deficiencias.
Detectivo	Controles claves que solo actúan una vez que el proceso ha terminado.

Fuente: CAIGG 2022

2. Periodicidad:

Permanente	Controles claves aplicados durante todo el proceso, es decir, en cada operación.
Periódico	Controles claves aplicados en forma constante solo cuando ha transcurrido un período específico de tiempo.
Ocasional	Controles claves que se aplican solo en forma ocasional en un proceso.

Fuente: CAIGG 2022

3. Automatización:

Automatizado	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación es completamente informatizada. Están incorporados en los sistemas informatizados.
Semi-automatizado	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación es parcialmente desarrollada mediante sistemas informatizados.
Manual	Controles claves incorporados en el proceso, cuya aplicación no considera uso de sistemas informatizados.

Fuente: CAIGG 2022

Tabla de efectividad del control

Cumplimiento con normas o requisitos de control	Características diseño control clave/fundamental			Clasificación	Valor diseño control
	Periodicidad (PD)	Oportunidad (O)	Automatización (A)		
Cumplimiento adecuado	Permanente Permanente Permanente	Preventivo Preventivo Preventivo	Informatizado semi informat manual	Óptimo	5
Cumplimiento adecuado	Permanente Permanente Permanente	Correctivo Correctivo Correctivo	Informatizado semi informat manual		
Cumplimiento adecuado	Permanente Permanente Permanente	Detectivo Detectivo Detectivo	Informatizado semi informat manual	Bueno	4
Cumplimiento adecuado	Periodico Periodico Periodico	Preventivo Preventivo Preventivo	Informatizado semi informat manual		
Cumplimiento adecuado	Periodico Periodico Periodico	Correctivo Correctivo Correctivo	Informatizado semi informat manual	Mas que regular	3
Cumplimiento adecuado	Periodico Periodico Periodico	Detectivo Detectivo Detectivo	Informatizado semi informat manual		
Cumplimiento adecuado	Ocasional Ocasional Ocasional	Preventivo Preventivo Preventivo	Informatizado semi informat manual	Regular	2
Cumplimiento adecuado	Ocasional Ocasional Ocasional	Correctivo Correctivo Correctivo	Informatizado semi informat manual		
Cumplimiento adecuado	Ocasional Ocasional Ocasional	Detectivo Detectivo Detectivo	Informatizado semi informat manual	Deficiente	1
Insuficiente	No determinado	No determinado	No determinado	Inexistente	1

Fuente: CAIGG, 2022

Nivel de severidad del riesgo

Indicador de exposición al riesgo	Valor	Nivel de exposición al riesgo
<u>Nivel severidad del riesgo</u> Nivel eficiencia del control	8,0 – 25,0	No aceptable (Na)
	4,0 – 7,99	Mayor (Ma)
	3,0 – 3,99	Media (Md)
	0,2 – 2,99	Menor (Me)

Fuente: CAIGG, 2022

Director

Jorge Montealegre

Equipo editorial

Luz María Astudillo

Galo Ghigliotto

Daniella Gutiérrez

Katherine Hoch

Equipo diseño

Andrea Estefanía

Andrea Meza

Ana Ramírez

Equipo administrativo

Martín Angulo

Daisy Farías

Claudia Gamboa

Equipo comercial

Darío Núñez

Javier Solís



EDITORIAL
USACH

Esta primera edición de
*Planificación estratégica y control de
gestión para instituciones públicas* se
terminó de editar en diciembre de 2025.

Para los textos de portada se utilizó la
tipografía Eurostile; para el interior se
utilizó la tipografía Minion Pro.