

# *Introducción a la* **Gestión Pública**

---

## **Gestión en el Estado**



# **INTRODUCCIÓN A LA GESTIÓN PÚBLICA**

## **GESTIÓN EN EL ESTADO**

*Un Estado al servicio de la ciudadanía*

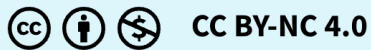
**Mario Weissbluth – Editor General**

**Ximena Pizarro y Analía Medrano – Editoras**

**Centro de Sistemas Públicos**


**Universidad de Chile**


**2019**



## **Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International**

This license requires that reusers give credit to the creator. It allows reusers to distribute, remix, adapt, and build upon the material in any medium or format, for noncommercial purposes only.

 **BY:** Credit must be given to you, the creator.

 **NC:**  
Only noncommercial use of your work is permitted. *Noncommercial means not primarily intended for or directed towards commercial advantage or monetary compensation.*

Este libro se distribuye bajo la licencia

### **Creative Commons Atribución–NoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0).**

Usted es libre de compartir (copiar y redistribuir) y adaptar (remezclar, transformar y construir a partir del material), siempre que otorgue el crédito correspondiente a los autores y no utilice el material con fines comerciales.

Para más información sobre los términos de esta licencia:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

# SECCION II: DISEÑO ESTRATÉGICO

## 7. GESTIÓN ESTRATÉGICA

*Carlos Castro y Claudio Pizarro con la colaboración de Mario Weissbluth*

El punto de partida de la buena gestión es fijar la dirección y la ruta, de manera de orientar el proceso de toma de decisiones, tanto en el quehacer cotidiano, como en una mirada de largo alcance. Por ello, el proceso de formulación e implementación de estrategias debe poner siempre al ciudadano al centro.

Una precaución importante. Casi todos los organismos centrales exigen un proceso formal de planificación. Probablemente el lector habrá visto los típicos ejercicios mecánicos de Misión – Visión – FODA – Metas – Indicadores que suelen exigir los organismos de control burocrático. La formulación de la estrategia no es ni debe ser un mero ejercicio formal y estructurado, sino que además debe producir la transformación de la institución, de lo contrario, queda corto y es incluso inútil. Llenar formularios está muy lejos de lo que la estrategia significa. Se trata de comprometer a una organización y sus integrantes para asignar recursos, lograr transformaciones institucionales radicales, perseguir resultados y construir valor público. El frecuente enfoque burocrático lleva al desprestigio de la planificación, que se cumple de manera ritual, para después dejar un grueso mamotreto guardado en un escritorio del aún más inútil Departamento de Planificación.

Estamos en el Siglo XXI, de transformaciones radicales en la tecnología, la ciencia del manejo de datos, los procesos de trabajo, los cambios medioambientales, el aumento en la esperanza de vida de las personas, las mayores exigencias y demandas ciudadanas, las necesidades de trabajar en redes institucionales, tanto públicas como público -privadas. Se abren entonces enormes oportunidades para repensar las entidades públicas, y hacer proyecciones lineales simplistas de los servicios públicos es un absurdo. Recuerde siempre que lo importante es tener visión estratégica y pensamiento estratégico, antes que las metodologías de planificación estratégica. Estas podrán ser siempre útiles... pero las primeras son indispensables.

El punto de partida deseable del Directivo Público es formular y concordar la estrategia institucional con su equipo directivo, y con el resto de los colaboradores en un esquema participativo y finalmente, con las autoridades a las que reporta, ya sea un cuerpo colegiado - consejo o directorio - o una autoridad individual - ministro, subsecretario, director u otro.

Se trata de definir la *dirección* que debe adoptar la *administración* de la organización pública, con el fin de cumplir sus objetivos institucionales, en el contexto del mandato definido en la normativa que la rige y por supuesto, con el Programa de Gobierno vigente.

De esta manera, las definiciones y decisiones estratégicas orientan el trabajo del Directivo Público, además de colaborar en el relacionamiento con sus *stakeholders*, no sólo las autoridades a las que reporta, sino que también con otros Directivos Superiores de instituciones con las que interactúa; y con los usuarios y clientes de las actividades que realiza la institución. Finalmente, la asignación de los recursos de operación e inversión están iluminados por estas definiciones, dándole mayor peso a la crucial discusión con la Oficina de Presupuestos y el Parlamento.

La estructura de este capítulo considera primero la precisión de un conjunto de conceptos básicos. Luego se revisan definiciones en materia estratégica, es decir, cuál es el “negocio” público de la institución, lo que considera principalmente los ciudadanos, usuarios, beneficiarios y/o clientes, y el alcance de su quehacer, lo que se expresa en los servicios que presta. Lo indicado tanto para la situación actual, como para lo que se espera a futuro. Finalmente se aborda la formulación y orientaciones para la implementación de la estrategia, tomando en cuenta que son procesos integrados, en vista de la necesidad de retroalimentación y ajustes que será necesario realizar, a medida que se avanza en la ejecución de los planes.

## Conceptos Básicos de Gestión Estratégica

A continuación definiremos los conceptos básicos que definen el problema de gestión estratégica: (a) gestión, (b) estrategia y (c) valor público.

- **Gestión** es un proceso dinámico de planificación y control. La planificación refiere al proceso por el cual se toman decisiones por adelantado, a fin de lograr resultados institucionales, previamente definidos y priorizados. Mediante esta se asignan recursos y se priorizan actividades en forma anticipada, lo que queda consignado idealmente en un presupuesto de largo plazo, o al menos, en el presupuesto anual, de manera que no corresponda tan solo a una proyección lineal de la operación de un Servicio Público.

El control corresponde a la medición del grado de logro de los resultados comprometidos en la planificación, lo que permite determinar las desviaciones en materia de resultados y hacer un juicio respecto al uso de recursos utilizados. El control permite entregar retroalimentación a la dirección superior de la institución, a fin de hacer los ajustes requeridos para cumplir la planificación, junto a los resultados comprometidos. Hay que recordar siempre, que el presupuesto público está en un permanente escrutinio por parte del centro de gobierno, el congreso y cada vez más, la ciudadanía.

- **Estrategia:** Se refiere a un conjunto de lineamientos amplios y sostenidos de acción, con tres características básicas: (a) que apunten al sentido de existencia de la institución, (b) a toda la organización y no un subconjunto de ella, (c) que sea de largo plazo, todo ello para responder a las necesidades de los ciudadanos, usuarios o clientes prioritarios para la institución. Esto significa que la estrategia es por una parte un conjunto de acciones, pero también corresponde a la institucionalidad [1] - en la forma de sermones, zanahorias y garrotes explicados en el capítulo 2 - y sobre todo, la propuesta de valor público para los ciudadanos, es decir, la forma distintiva de cumplir esta promesa.

Básicamente se trata de fijar la ruta que debe seguir el Directivo Público para llevar su organización a un contexto de mayor valor público, a la luz del mandato de la ley y de las prioridades fijadas en un programa de gobierno electo por la ciudadanía.

- Por tanto, el punto de partida de la Estrategia es la creación de **valor público** de cara al ciudadano, y su nivel de bienestar y satisfacción en un sentido amplio; así como también respecto de todos los *stakeholders* de la institución. Para estos efectos, actúa a través de leyes, regulaciones, provisión de bienes y servicios, entre otros [2]. Es decir, es el ciudadano, ya sea directa o indirectamente, el sujeto de la

acción pública. No obstante, no es trivial saber lo que necesita, busca o quiere el ciudadano, ya que no corresponde a una unidad única y cohesionada, sino que a un conjunto de demandas muchas veces desarticuladas que habrá que estructurar, destilar y priorizar, en distintos segmentos de ciudadanos con necesidades muy diferentes. Esta es una de las primeras tareas del Directivo Público: reconocer las necesidades prioritarias de los ciudadanos que más atención requieren. Esto implica trabajar conceptos de focalización, a fin de reconocer y precisar esas prioridades.

Por lo tanto, valor público corresponde al impacto transversal en la sociedad, por lo que tiene sentido hablar de bien común, acotando a la realidad de cada institución, es decir, a los ámbitos que su ley orgánica le define. Ejemplos de esto son las instituciones involucradas en la administración de impuestos, en educación escolar y superior, en servicios de salud, en fomento productivo, comercio exterior, infraestructura, entre muchas otras.

En este sentido, es clave comprender los objetivos y alcance detrás del concepto de valor público, lo que implica precisar (a) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos tienen y no tienen; (b) las obligaciones de los ciudadanos con la sociedad, el Estado y los otros ciudadanos; y (c) los principios que rigen el actuar del gobierno y las políticas públicas [3].

Es importante que la definición de la estrategia de un servicio público supere la mirada individualista tradicional que han instalado en América Latina las reformas inspiradas en la Nueva Gestión Pública. Es importante tener en cuenta las preferencias de los ciudadanos, pero los servicios públicos persiguen objetivos sociales más allá de la suma de las preferencias individuales.

Nótese que la concentración en las preferencias individuales y lo que los consumidores están dispuestos a pagar, es lo que con mucha razón buscan satisfacer las empresas privadas, pues de ahí derivan sus ingresos y sus posibilidades de sobrevivir en el corto y largo plazo. Es también en lo que se ha concentrado la economía neoclásica, de la mano de su fundamento utilitarista (el objetivo del gobierno debe ser la maximización de la suma de las felicidades) unido al supuesto que la felicidad de las personas depende exclusivamente de su consumo egoísta de bienes y servicios. Por esto, la economía ha desarrollado una serie de recomendaciones para mejorar la eficiencia de los mercados y resolver sus “fallas”, como si esta eficiencia fuese el único problema social relevante.

Más allá de las preferencias individuales, y contrariamente a la empresa privada, los servicios públicos deben tomar en cuenta las libertades fundamentales, los derechos humanos, el medio ambiente, la calidad de vida en un sentido amplio, la remoción de obstáculos para el desarrollo humano, el fortalecimiento de las “capabilities”, los valores y principios morales compartidos por los miembros de la sociedad, etc. Esto ha sido incorporado en las teorías de administración pública por el concepto de valor público. Benington & Moore (2011) proponen que “valor público” es aquello que añade valor a la esfera pública. Esto refiere tanto al concepto de interés general y al interés de las futuras generaciones, no solo el interés individual conformado por las preferencias de los actuales ciudadanos. El concepto de la esfera pública se define como aquellos “Valores, lugares, organizaciones, reglas, conocimiento, y otros recursos culturales que celebran en común las personas a través de sus compromisos y conductas diarias, y que son confiadas al gobierno y las instituciones públicas. Es lo que provee a la sociedad un sentido de pertenencia, sentido, propósito y continuidad, y que permite a las personas esforzarse y

prosperar en medio de la incertidumbre” (Benington & Moore, 2011). Posteriormente, Moore (2013) refuerza desde la filosofía política su concepto de interés general, trazando los paralelos con el comunitarismo (Taylor, 1989, Sandel, 1996) – la necesidad de restringir las esferas de la vida en que el dinero importa y fortalecer la experiencia de pertenecer a una comunidad política y cultural - y la democracia expansiva (Habermas, 1996) – mediante la participación los individuos descubren y desarrollan dimensiones públicas y la capacidad de juicio autónomo.

Barry Bozeman (2007), por su parte, propone el concepto de interés público: “un interés público ideal refiere a esos resultados que mejor sirven a la supervivencia de largo plazo y bienestar de un colectivo social constituido como público”. Este autor propone, además, el concepto de valores públicos de una sociedad, que son aquellos que proveen consensos normativos sobre (a) los derechos, beneficios y prerrogativas que los ciudadanos debiesen (y no debiesen) poseer; (b) las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, el Estado y entre ellos; (c) los principios en los cuales los gobiernos y políticas deberían basarse. Uno de los primeros estudios (Antonsen & Jorgensen, 1997) concluye que en Dinamarca se valora el debido proceso, accountability (rendición de cuentas) y welfare provision (provisión de mínimos sociales de bienestar).

El gerente público debe preguntarse a que valores públicos puede contribuir su organización. Esto no es algo que pueda hacer individualmente, sino un ejercicio deliberativo, con todos los stakeholders. Tanto el interés público y los valores públicos, de Bozeman, y el valor público y la esfera pública, de Benington y Moore, deben definirse políticamente. Moore (1995) propone el concepto del triángulo estratégico, refinado en Benington y Moore (2011), para definir y gestionar el valor público, lo que es desarrollado en este capítulo.

Asimismo, Bozeman (2007) propone el concepto de fallas de valor público (que debe entenderse como complementario al de fallas de mercado), que ocurre cuando ni el sector privado ni el público proveen bienes y servicios esenciales para alcanzar los valores públicos. Por ejemplo, en una sociedad donde la confianza en la política es muy baja y/o los políticos responden a intereses particulares, se está produciendo una falla en los mecanismos de articulación de valores y agregación, como podría ocurrir en el caso que los políticos estén respondiendo a intereses particulares más que a su papel de articular las preferencias sociales.

Pablo González S.

A lo indicado debemos sumar la visión global, ya que, para llevar adelante un proceso de transformación estratégica, no se trata solo de actuar de arriba a abajo (*top-down*), sino que de involucrar a una organización como un todo, incluso a los *stakeholders*, en vista que la sociedad civil se empodera, se organiza, articula y manifiesta en torno a sus demandas.

En este contexto se desenvuelve la gestión pública, la que no puede obviar un enfoque estratégico para construir valor público con sentido de sociedad y con mirada de largo plazo.

A lo anterior debemos sumar las profundas transformaciones que experimenta la sociedad a partir de la irrupción de las tecnologías digitales. Hoy y hacia adelante, el Directivo Público se enfrenta a un ciudadano digital, quien exige respuesta a velocidad digital y con la pertinencia y calidad que observa en otros ámbitos de su vida pública y privada. Los

Gobiernos y los Estados deben responder a esta creciente digitalización de los ciudadanos. Recordemos que en el año 2017 el 50% de la población en Latinoamérica tiene internet móvil, y se espera que hacia el año 2025, sea un 65%. Estamos hablando de más de 400 millones de suscripciones únicas en el año 2017; y más de 500 millones en el año 2025 [4].

La digitalización juega un rol cada vez más gravitante e incluso determinante en la creación de valor público y por lo tanto, en la gestión de las instituciones públicas, aunque también en las privadas; afectando la formulación e implementación de la estrategia. Queda atrás un enfoque de silos, dentro y fuera de la institución, ya que las soluciones deben ser cada vez más integradas de cara al ciudadano y en tiempos cortos. Esto exige creciente colaboración inter e intra-instituciones, de lo contrario, las quejas, reclamos e incluso rabia de los ciudadanos se hará evidente en muy distintos ámbitos.

Para el Estado se trata de una transformación en pleno vuelo, ya que sus instituciones existen y deben transformarse mientras siguen actuando todos los días, sin posibilidad de detenerse para producir los cambios. En este sentido, la gestión pública está expuesta a re-imaginar su actividad, reformular la forma de realizar su actividad; re-conectarse con los ciudadanos en un ambiente digital; y re-construir su organización para responder a las nuevas exigencias de ciudadanos digitales [5].

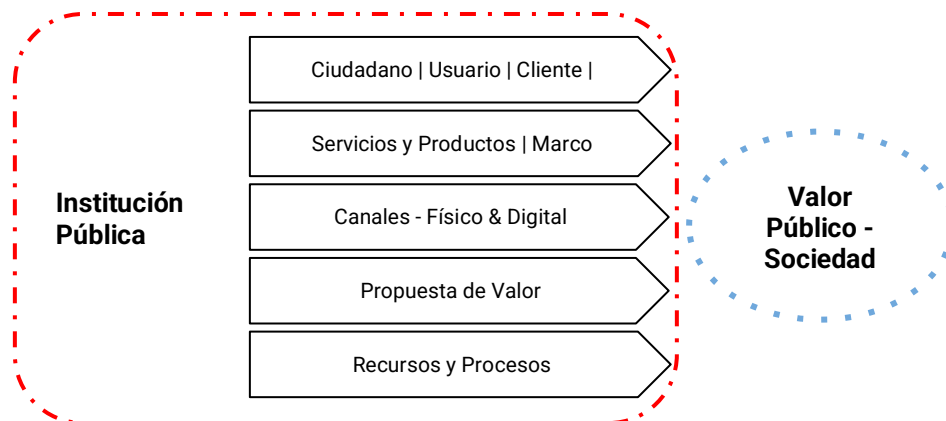
### Definiciones Estratégicas

Habiendo definido gestión, estrategia y valor público, debemos precisar la forma como se conjugan estos conceptos con el fin de gestionar estratégicamente la creación de valor público. Así, se van fijando las bases del quehacer de un Directivo Público para abordar la gestión de su institución por el período que se le ha encomendado.

El punto de partida considera dos dimensiones. La primera corresponde a las definiciones estratégicas que debemos precisar y concordar a nivel de la Dirección Superior; y la segunda corresponde a la metodología para hacerlo, es decir, las actividades, los involucrados, la gobernanza del proceso y la forma de medirlo.

En relación a las definiciones, las variables a precisar son las mismas que se identificaron en el capítulo de Diagnóstico en el modelo agregación de valor público, sólo que se ilustran de una manera diferente en la figura siguiente:

*Ilustración 1: Componentes clave para un modelo de negocio en instituciones públicas*



- **Ciudadano | Usuario | Cliente | Incumbente**

La primera componente son los destinatarios del quehacer de la institución a su cargo, sin embargo, en el ámbito público no es tan fácil decir “los clientes de la institución”, ya que en el sector público, el ciudadano no necesariamente paga por los servicios que recibe. Dicho lo anterior, surgen conceptos como usuarios e incumbentes, que son destinatarios del quehacer de la institución, pero no pagan por sus servicios, sin embargo, pueden influir en su asignación presupuestaria, por lo que están en posición de exigir resultados y desempeño.

Un ejemplo de lo indicado es la institución que maneja las estadísticas del Estado para fines de diseño y evaluación de política pública, la que además condiciona el actuar de los agentes económicos, tanto públicos, como privados. En este caso, los distintos agentes de la actividad económica y política son usuarios, mientras que el ciudadano solo es un incumbente que no está del todo preocupado del producto entregado por este tipo de instituciones. Otro ejemplo distinto es el Registro Civil, institución que atiende clientes o usuarios, los que incluso pagan por esos servicios - pasaporte o cédula de identidad, además de otros muchos certificados - por lo que aquí está más en juego el concepto de clientes a los cuales atender y con una expectativa alta de nivel de servicio.

- **Servicios y Productos | Marco normativo | Programa de Gobierno**

Luego, está la variable de los servicios y productos, que corresponden a los entregables que realiza la institución a partir de realizar lo encomendado por la ley. Pueden corresponder a servicios, que son los que predominan en el Estado, pero también pueden corresponder a productos, aunque se observan con menos frecuencia. En este marco, el punto de fondo es precisar aquellos que son altamente valorados por los grupos de usuarios prioritarios para la institución, en especial, a la luz del programa de gobierno vigente. Usando los mismos ejemplos anteriores, los Institutos de Estadísticas realizan mediciones regulares, por ejemplo, en materia de Índice de Precios al Consumidor (IPC), indicador básico para el funcionamiento de la economía, sin embargo, cada cierta cantidad de años realizan Censos, así como estadísticas sociales y laborales, pudiendo llegar a ser un número muy grande de estadísticas. La pregunta es: cuál es la prioridad para los siguientes cinco años, sin descuidar el hecho que muchas estadísticas deben entregarse de manera regular. En el caso del Registro Civil se opera de la misma manera, con un conjunto amplio de productos de certificación, tanto a nivel de personas naturales como jurídicas, que además van acompañando los actos a lo largo del ciclo de vida de aquellas personas. Entonces, ¿dónde está la prioridad para los siguientes años?

- **Canales**

Corresponden a los medios a través de los cuales la institución interactúa con los ciudadanos y usuarios, ya sea para entregarles sus servicios o productos, o para recoger retroalimentación de su nivel de satisfacción, así como recomendaciones para mejorar. Históricamente estos canales han sido físicos (sucursales con ventanillas), pero en un ambiente de creciente digitalización, los canales están mutando hacia canales virtuales (sitio web, aplicaciones), incluso en modelos

integrados en torno a ecosistemas digitales<sup>1</sup>. Para los casos que hemos abordado, en el caso del Instituto de Estadísticas los canales son los medios a través de los cuales ponen a disposición sus productos estadísticos, los que pueden ser a través de libros impresos y crecientemente a través de publicaciones digitales pero también a través de herramientas web de autoconsulta. También avanzan para colocar a disposición de ciertos grupos de audiencias bases de datos en formatos abiertos para los efectos de que cada uno realice sus propios análisis, que incluso pueden complementar lo realizado por el Instituto. En el caso del Registro Civil, si bien cuenta con una red de sucursales - muchos ciudadanos no tienen acceso fácil y barato a internet - en forma creciente sus productos (certificados y otros) están disponibles a través del sitio web del Servicio, donde incluso pueden pagar en forma digital. En este ámbito hay cambios profundos, disruptivos, que se vienen y donde será necesario producir transformaciones con sentido de valor de cara al ciudadano y de cara a los colaboradores, en vista de los cambios de prácticas de trabajo que será necesario realizar.

- **Propuesta de Valor**

Básicamente nos referimos a la promesa de servicio o cumplimiento de cara a los ciudadanos, usuarios, clientes e incumbentes. En un sentido estricto, corresponde a la razón por la que las audiencias prioritarias evalúan por sobre otras a la institución o porque definitivamente la prefieren cuando se trata de interactuar con una u otra. Ella se debe construir a partir de las necesidades y preferencias de los ciudadanos, de las prioridades del programa de gobierno y de la capacidad de la institución para crear valor público [6], a la luz del mandato de la ley. Debe tenerse en cuenta que también se da, o debiera darse, la propuesta de valor en una cárcel o en un juzgado, instancias en las que el ciudadano no está precisamente por deseo propio. En definitiva, surge a partir de lo que mejor debe hacer la institución y por tanto, lo que en esencia se espera de ella. De esta manera, la propuesta de valor pone énfasis en aquellos aspectos por los cuales la institución espera ser reconocida.

Dicho de otra manera, en qué están basados sus aspectos más distintivos, lo que la hacen diferente como institución. Para el caso del Instituto de Estadística su promesa básica está vinculada con la confiabilidad y pertinencia de sus productos estadísticos, en los tiempos comprometidos. En las estadísticas nacionales no puede haber error, porque de lo contrario, el país pierde capacidad de actuar usando bien sus recursos, tanto por foco, como por eficiencia. En el caso del Registro Civil es clave la precisión y oportunidad de las estadísticas nacionales, además de la alta disponibilidad (24x7) de los servicios de certificación, así como tiempos cortos de respuesta a servicios presenciales (como un matrimonio o unión civil), siendo componentes básicos la calidad y la seguridad de la información que levanta, registra, procesa y dispone.

- **Recursos y Procesos**

Esta variable corresponde a la combinación de recursos y capacidades (procesos integrados) que la institución es capaz de utilizar, a partir de las cuales pone a disposición de sus audiencias prioritarias - ciudadanos y usuarios -, el conjunto de productos y servicios, siendo allí donde se juega el valor público que aporta la institución, ya sea porque resuelve sus necesidades, a partir de lo cual su nivel de

---

<sup>1</sup> Este concepto será abordado más adelante en este mismo capítulo.

satisfacción y su preferencia de uso es mayor, o porque lo hace mejor que otros servicios o empresas públicas.

Las precisiones en torno a las variables definidas dan lugar a lo que se denomina el Modelo de Negocio de la institución pública (usamos la palabra “negocio” simplemente porque el concepto fue diseñado para el sector privado, aunque sabemos que los entes públicos no existen para ganar dinero), cuya definición es la forma en que la institución crea, entrega y captura el valor público de cara al ciudadano, lo que implica precisar para cada una de estas variables, dónde está más en juego el valor público que perciben los ciudadanos.

Señor Director o Directora, el Modelo de Negocio es una parte muy importante del proceso de formulación estratégica, no obstante, no es la estrategia. Sugerimos tener cuidado con confundirse en este punto. El Modelo de Negocio forma parte del Plan Estratégico, el cual recoge todas las definiciones de planificación - decisiones tomadas por adelantado - que adopta la Dirección Superior de la institución, las que se plasman en los presupuestos anuales y de largo plazo.

Para finalizar esta sección, es relevante mencionar que el Modelo de Negocio tiene subyacente dos definiciones estratégicas básicas: la misión y la visión de la institución.

- **Misión** es lo que la institución debe hacer de cara al ciudadano, usuario, cliente o incumbente; lo que suele estar definido en la ley orgánica que lo mandata. Para estos efectos entrega servicios y productos. Básicamente define lo que es como institución o dicho de otra manera, la dirección de largo plazo que sigue.
- **Visión** es lo que quiere lograr a futuro, dada la dirección que se ha dado en la misión, recogiendo los lineamientos explicitados en el programa de gobierno, así como en políticas de Estado de largo plazo, lo que muchas veces se plasma en acuerdos nacionales, en la forma de Planes Maestros. Es ambiciosa pero factible.

Tomemos como ejemplo un Ministerio [7] del sector energético de un país latinoamericano que ha realizado seriamente la labor de pensar sus definiciones estratégicas básicas:

- **Misión:** “Generar las condiciones para un desarrollo sostenible, seguro y diversificado de la matriz energética nacional, mediante energía limpia, confiable, y a precios eficientes, que garanticen el desarrollo económico y social del país, respetando el medio ambiente y fomentando la participación de la ciudadanía en el ámbito local, regional y nacional.”
- **Visión:** “La visión del sector energético del país al año 2050 es la de un sector energético confiable, inclusivo, competitivo y sostenible. La energía será un motor de desarrollo del país, pero no de cualquier tipo; un desarrollo consciente de las personas, del medio ambiente y de la productividad, en un proceso continuo de mejoramiento de las condiciones de vida. En definitiva, se establece como objetivo avanzar hacia una energía sustentable, en todas sus dimensiones, basada en éstos cuatro atributos de confiabilidad, inclusividad, competitividad y sostenibilidad ambiental.”

Se destaca de este ejemplo que la definición de la visión fue establecida hace ya cuatro años (2015), luego de un proceso participativo que incorporó la visión de los ciudadanos, incumbentes, sector privado y *stakeholders* del Ministerio. El resultado del proceso se encuentra disponible en el sitio web de la institución ininterrumpidamente desde su publicación. Posterior a un cambio de gobierno, que incluso cambió el signo político del Ministerio en cuestión, se muestra una misión definida al año 2019, plenamente alineada a

la visión-país definida para el año 2050, por el gobierno anterior. La robustez, altura de miras y foco en los elementos claves del beneficio-país que se estableció como ruta a alcanzar, permite que a la fecha las definiciones estratégicas permanezcan alineadas y con propósitos claros, que han sido reafirmados por los directivos públicos que lideran actualmente la organización.

Las definiciones estratégicas entregadas le permitirán disponer de una estructura conceptual para abordar el proceso de formulación de la estrategia de la institución, la que se plasma en un Plan Estratégico Institucional, que orienta o guía el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, el Plan Estratégico incluye las definiciones que forman parte del Modelo de Negocio, que como indicamos cubre la creación, entrega y captura del valor público, partiendo por las necesidades de sus audiencias - ciudadanos, usuarios, clientes o incumbentes - prioritarias.

A nuestro juicio este es el punto de partida de su tarea como Directivo Público, ya que de lo contrario, corre el riesgo de caer presa de los distintos intereses a los que está sometida una institución y por lo tanto, de quedar sometido a los “vientos predominantes”. Si no se fija una dirección y ruta para transitar en busca de los objetivos que se le han encomendado o propuesto, es casi imposible salir airoso de la travesía. El trabajo estratégico tiene dos elementos principales:

- (a) foco - define las prioridades y dónde se colocarán los principales esfuerzos.
- (b) disciplina - seguimiento a las prioridades, de manera de no desfallecer en el trabajo cotidiano.

Finalmente, y como hemos indicado, en materia de definiciones estratégicas, no podemos olvidar los cambios profundos que está experimentando la sociedad a partir de la irrupción y adopción rápida de tecnologías digitales que modifican los comportamientos de los ciudadanos y la manera cómo se relacionan con las instituciones del Estado y los Gobiernos; y con sus propias organizaciones sociales, incluso como individuos. En este nuevo contexto digital, una definición estratégica clave que deben adoptar las instituciones públicas es el **ecosistema digital** en el que participarán.

En primer término, definamos ecosistema digital. Corresponde a todos los componentes – ciudadanos y usuarios, organizaciones civiles, empresas privadas y otras organizaciones públicas - que forman parte del quehacer de esa institución pública, ya sea porque son proveedores, actúan a través de alianzas o canales de acceso al ciudadano, o incluso, organizaciones cuya interacción es aislada con la institución, aunque a futuro, es muy posible que esa interacción esté integrada digitalmente, lo que les permitirá interactuar de modo directo, potencialmente en línea y con una alta disponibilidad (24x7).

La diferencia con una cadena de valor ampliada es que a futuro las organizaciones tendrán interacciones múltiples, incluso con otras organizaciones que pueden actuar como complementos, aportando valor agregado al servicio que prestan. De esta manera, lo que surge con fuerza es que los modelos de negocio cambian, estando determinados por tres elementos claves [8]:

- **Productos y Servicios | Información**

En vista del potencial que ofrecen las tecnologías digitales; los productos y los servicios se complementan con toda la información asociada a ellos. Se trata de que un producto o servicio tiene mucha información asociada, lo que permite mejorar su

desempeño de cara al usuario, pero también respecto de la sociedad en su conjunto. De esta manera, los servicios y productos deben considerar toda la información que los complementa, mejorando en forma sustancial el valor agregado que entregan de cara al ciudadano. Aquí caben aspectos como comentarios de usuarios, ranking de evaluación, recomendaciones de soluciones alternativas mediante procesos de innovación abierta, entre otros.

- **Experiencia y satisfacción del usuario**

Contempla el proceso completo de interacción entre el ciudadano-usuario y la institución, es decir, desde que se tiene una necesidad o requerimiento, hasta que efectivamente se produce la interacción, e incluso después de terminada. Es lo que se denomina en el sector privado como *customer journey* o viaje del usuario, y corresponde a todas las interacciones entre el ciudadano y la institución, pudiendo ser solicitud y búsqueda de información, prestación de un servicio o entrega de un producto, atención - mediante distintos canales disponibles -, y post-atención considerando fuertemente la satisfacción en relación con aquella interacción.

- **Plataforma**

Corresponde a la infraestructura tecnológica sobre la que la institución pública interactúa con los ciudadanos, usuarios, clientes e incumbentes. Un buen ejemplo es la plataforma tecnológica de las instituciones de administración tributaria y de aduanas, las que crecientemente permiten realizar todo tipo de trámites a través de plataformas web, fijas y móviles, aunque con tarea pendiente para incorporar integraciones en línea con servicios complementarios de comercio exterior, sistema de recaudación de impuestos, tribunales tributarios entre otras opciones. Se debe considerar que esta infraestructura debe estar sostenida en una arquitectura adecuada, con un modelo de gobernanza de datos y gestión documental, que permita la prestación de los servicios y productos, teniendo como consideración relevante la variable anterior de experiencia y satisfacción del ciudadano.

Así las cosas, un Directivo Público deberá manejar estos conceptos de estrategia digital, ya que será imposible sobrevivir o dicho de otra manera, no pasar a ser irrelevante y por ende prescindible.

En el capítulo 15 se aborda en detalle la dimensión tecnológica y la gestión de aquellas tecnologías para la transformación digital. En este capítulo el foco está en la Estrategia Digital para instituciones públicas.

Para los efectos de contextualizar la gravitación de la digitalización, es clave reconocer el rol que juegan los ecosistemas digitales, los que corresponden a la integración de cadenas de valor aisladas, las que mediante API's (*application programming interfaces*) permiten la interacción entre distintos componentes o servicios, dando lugar a una oferta más integral, cuidando la experiencia del usuario. En el esquema que sigue, se muestra los distintos estados que puede tomar el modelo de negocio, tomando en cuenta el conocimiento del usuario y el nivel de integración de la cadena de valor. El cuadrante superior derecho da cuenta de mayor conocimiento del usuario y mayor integración de la cadena de valor, lo que corresponde a un modelo de negocio que privilegia un ecosistema digital. De esta manera, el usuario recibe una solución integral, en tiempos cortos y con alto nivel de satisfacción.

Lo indicado es particularmente relevante, ya que las conexiones a internet siguen creciendo (50% en Latinoamérica en 2017 y se espera que sea 65% en 2025). Actualmente en América Latina y el Caribe existen 300 millones de teléfonos inteligentes conectados y se espera que hacia el año 2025 sean casi 600 millones. La entrada en operación de la tecnología 5G solo profundizará este proceso, ya que la experiencia de usuario mejora exponencialmente. Esto está modificando en forma drástica los comportamientos de los ciudadanos y su forma de relación con el Estado.

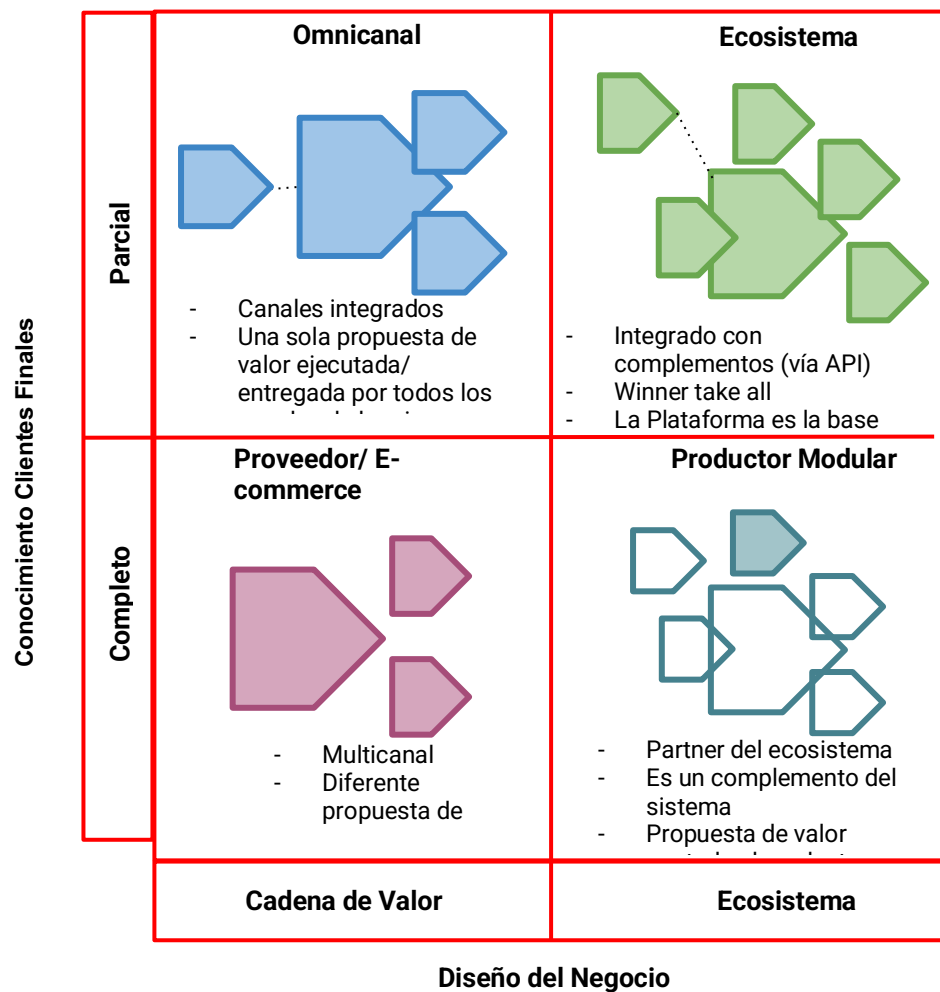


Ilustración 2: Modelo de Negocio Digital

Fuente: Weill, Peter. *What's Your Digital Business Model?* [8]

Distintas industrias lo experimentan en forma disruptiva, en diferentes partes del mundo, afectando sus modelos de negocio y de gestión. Es el caso de medios de comunicación, banca, retail, salud y turismo, entre otros. En el caso del Estado no es distinta la situación, ya que los ciudadanos están cada vez más informados y empoderados de cara a la institucionalidad pública, a partir del uso que le dan a sus teléfonos inteligentes. Disponen de información como nunca antes, y pueden comunicarse a cualquier parte del mundo a costos bajísimos.

No podemos cerrar los ojos ni menos dejar de movilizarlos para adaptar las organizaciones públicas, pero también las privadas, a esta nueva realidad. El desafío de la digitalización parte por lo tanto por una Estrategia Digital, tanto en su formulación como en su implementación, jugando un rol clave la gobernanza del proceso y la flexibilidad y apoyo para producir los cambios.

Una evidencia de los cambios dramáticos que determina la digitalización es el nuevo escenario que modifica el modelo de negocio, basado en ingresos publicitarios. El periódico inglés The Guardian es un caso innovador y atípico porque privilegia los aportes voluntarios para su versión digital, mientras que The New York Times optó por una suscripción de pago de su versión digital, lanzada en marzo de 2011, evidenciado al cierre del año 2018, más de tres millones de suscriptores de pago.

En el caso del Estado es similar, donde muchas de sus instituciones deberán modificar sus modelos de negocios públicos, produciendo cambios estructurales en la forma de crear, entregar y capturar valor público.

### **Proceso de Formulación de la Estrategia**

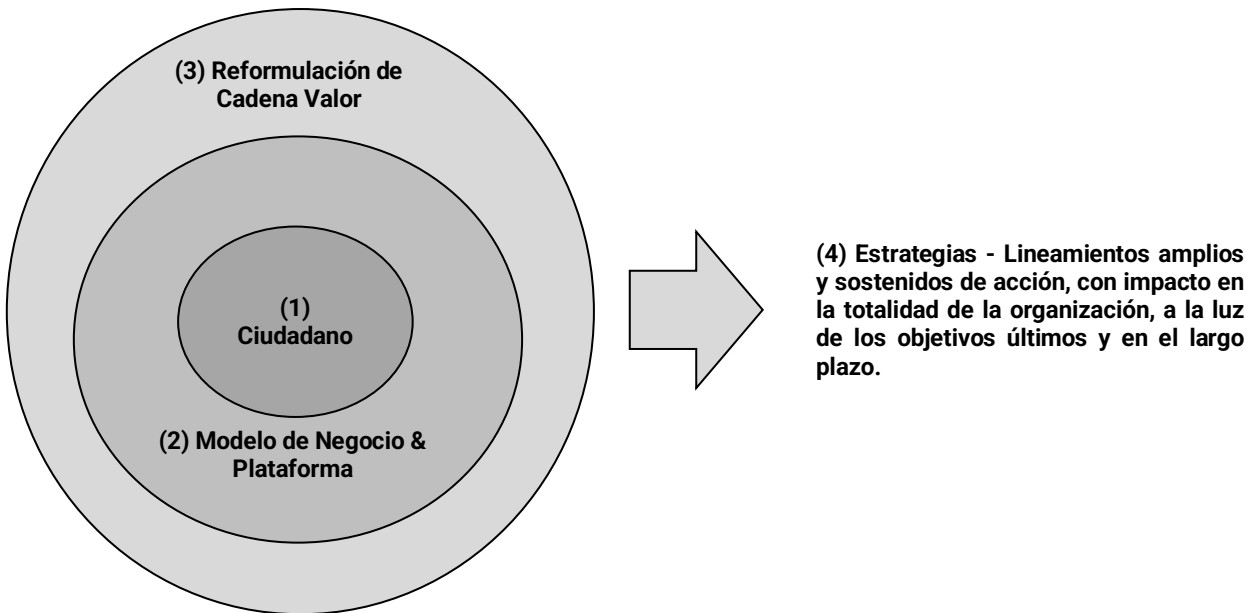
El punto de partida para formular la estrategia es que este proceso, cuyo producto es un Plan Estratégico que orienta las decisiones durante el período que ocupe el cargo que le han asignado, es involucrar a toda la organización, pero teniendo el cuidado de ser consistente con el programa del gobierno de turno. En caso contrario, el Directivo tendrá corta vida útil, por obvias razones.

La estrategia, deseablemente, debe surgir desde el interior de la institución, de manera que sea adoptada y comprometida, de lo contrario, se corre el riesgo que sea considerada como una imposición externa, respecto de la cual no hay compromiso ni responsabilidad, produciéndose por tanto una falta de *accountability*, a nivel organizacional. Este punto es muy importante, porque al momento de implementar la estrategia, es clave que gran parte de la organización esté comprometido con la estrategia y con su ejecución, a fin de lograr los resultados comprometidos.

Se trata por lo tanto de conformar equipos de trabajo, considerando abundante información relativa a los stakeholders y también de instituciones referentes a nivel mundial en el ámbito de la institución.

Para los efectos indicados, el proceso de formulación de la estrategia se estructura en los términos que se indican en la Figura 4, reconociendo la importancia de los cambios que impone la tecnología digital, tanto en el comportamiento del ciudadano, como en las respuestas que las instituciones deben dar para responder a sus exigencias:

Ilustración 3: Proceso de formulación de estrategias



Fuente: Elaboración propia

El conjunto de preguntas que será necesario responder para cada uno de estos elementos, dan cuenta de las definiciones estratégicas de la institución. A continuación se detallan esas preguntas para cada uno de los ámbitos indicados:

(1) Ciudadano	
Preguntas orientadoras para formular estrategias	Entregables claves
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son los ciudadanos que requieren atención prioritaria? ¿Qué variables demográficas, sociales, económicas los caracterizan mejor? ¿Existen segmentos de ciudadanos, suficientemente homogéneos entre los que conforman un segmento, y a la vez, muy distintos de los que pertenecen a otro segmento?</li> <li>- ¿Qué necesitan y valoran más esos ciudadanos? ¿Son distintas las necesidades y valoraciones en cada segmento de ciudadanos? Por tanto, ¿es necesario focalizar?</li> <li>- ¿Cuáles son los principales cambios que experimentan las necesidades y prioridades de los ciudadanos a futuro? ¿Con qué horizonte puedo proyectarlo?</li> <li>- ¿Cuál es el viaje del ciudadano en relación al servicio que le presta la institución que dirige?</li> <li>- ¿Cuál es la volumetría de la actividad que se realiza para cada segmento de ciudadanos? (número de atenciones o prestaciones, número de ciudadanos atendidos, número de trámites, etc.)</li> <li>- ¿Qué otros <i>stakeholders</i> - Parlamentarios, otros Directivos Públicos, funcionarios, Ministros o Subsecretarios de Estados - establecen demandas que será necesario atender y de qué naturaleza son?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un entregable clave aquí es una matriz, en cuyas filas se explicitan los Segmentos de Ciudadanos y <i>Stakeholders</i> relevantes para la institución; y en cuyas columnas se explicitan los Servicios que presta la institución. En cada celda, se indica el nivel de actividad y recursos vinculados al segmento (i) y el servicio (j) que se presta.</li> <li>- Importante que esta matriz se construya para la situación actual y para un horizonte de 4 a 5 años a futuro. Se trata de precisar la dirección de largo plazo para la institución, que oriente las decisiones durante el período, en especial, las decisiones de inversión.</li> </ul>

<b>(2) Modelo de negocio y plataforma</b>	
<b>Preguntas orientadoras para formular estrategias</b>	<b>Entregables claves</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es el modelo de negocio que la institución debe adoptar a futuro? Utilizando CANVAS y Digital Business Model debiera precisarse los ciudadanos y stakeholders más relevantes, a partir de las orientaciones del ámbito del ciudadano definido.</li> <li>- ¿Cuál es la experiencia que entregará la institución a sus usuarios?</li> <li>- ¿Cuáles son los elementos diferenciales que permiten entregar una experiencia de usuarios excepcional? ¿Cómo se utilizan las tecnologías digitales para construir una experiencia de usuario excepcional?</li> <li>- ¿Cuál es la plataforma - propia o de terceros - que utilizaremos para prestar los servicios, apuntando a escalar (aumento exponencial) la actividad y mejorar en forma sustancial la satisfacción del usuario?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un entregable clave aquí es el modelo de negocio de la institución, habiendo revisado los componentes digitales y cómo condicionan la creación de valor público a futuro.</li> </ul>

<b>(3) Reformulación de la cadena de valor</b>	
<b>Preguntas orientadoras para formular estrategias</b>	<b>Entregables claves</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuál es la cadena de valor que utiliza para entregar los servicios que presta a sus usuarios?</li> <li>- ¿Cuáles son las competencias centrales - combinación de recursos y capacidades, ojalá únicas y complejas, muy valoradas por los clientes y escasas - sobre las cuáles se soporta el valor público que entrega la institución?</li> <li>- ¿Cuáles son las variables de escenarios - que no controla la institución - que afectan o condicionan la atención de los ciudadanos y stakeholders prioritarios con los servicios definidos? Por ejemplo, los cambios demográficos, políticos, económicos, institucionales, tecnológicos, entre otras variables.</li> <li>- ¿Qué otras plataformas existen con las que se puede colaborar e integrar para crear, entregar y capturar valor público de cara a los ciudadanos prioritarios?</li> <li>- ¿Cómo se extiende e integra esta cadena de valor, a fin de construir ecosistemas, ya sea que los maneje la institución o que tribute a otros?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un entregable clave aquí es la nueva forma de realizar el trabajo de la institución, de cara a los ciudadanos y stakeholders prioritarios. Esto considera una cadena de valor ampliada e integrada, apalancada en las tecnologías digitales.</li> </ul>

<b>(4) Estrategias</b>	
<b>Preguntas orientadoras para formular estrategias</b>	<b>Entregables claves</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ¿Cuáles son los lineamientos amplios y sostenidos de acción para mejorar la experiencia de usuarios? ¿Cómo logramos que los ciudadanos perciban que lo que reciben es muy bueno, incluso, superando sus expectativas?</li> <li>- ¿Cuáles son las transformaciones en la forma de hacer las cosas - cadena de valor - que deberá realizar la institución para cumplir sus objetivos de largo plazo?</li> <li>- ¿Cuáles son las adaptaciones y cómo nos organizamos para implementar las estrategias - arquitectura organizacional y estructura organizacional?</li> <li>- ¿Cuáles son los recursos requeridos para implementar cada uno de los lineamientos estratégicos definidos?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un entregable clave aquí es la traducción de los lineamientos establecidos en un plan estratégico que permita medir lo definido con herramientas funcionales a la Dirección Superior de la Institución.</li> </ul>

Para abordar este proceso, sugerimos constituir un Grupo de Tarea que esté conformado por un equipo de profesionales altamente calificados y motivados. Entre sus competencias más importantes está la capacidad técnica en materia de desarrollo estratégico, pero también habilidades para escuchar y empatizar con los intereses de distintos grupos de colaboradores de la institución.

El Grupo de Tarea estará liderado por un profesional, cuyo perfil responda a las capacidades y habilidades indicadas. Su trabajo estará apoyado con al menos tres a cinco integrantes más del Grupo de Tarea, quienes lo acompañan en labores ejecutivas para llevar adelante el proceso.

Este grupo de tarea debe reportar directamente al Directivo Público, responsable último de la institución, de manera de contar con todo el apoyo requerido para llevar adelante su tarea, además de cuidar la dirección estratégica del trabajo.

Recomendamos que la metodología de trabajo debe considerar los siguientes criterios:

- **Participación**

Incorporar a todos los niveles de la organización, ya que es la única manera de comprometer a la organización en torno a un proyecto institucional. La organización no puede sentir como ajeno el plan estratégico, ya que las posibilidades de enfrentar obstáculos e incluso de complot, son altas. La metodología de trabajo debe recoger participación activa - encuestas, talleres, entrevistas - para que efectivamente la organización se sienta parte y esté comprometida. Veremos más detalles en el capítulo de Gestión del Cambio.

- **Expertise**

Foco en lo que hacemos mejor, ya que se trata de que la institución cumpla a cabalidad el mandato legal y las prioridades fijadas por el programa de gobierno. Lo que se busca es que la organización defina y acuerde el foco institucional para los próximos cuatro a cinco años, fijando así su quehacer en aquellas actividades donde más se juega el valor público que crea, entrega y captura. Sí hay aspectos clave que no hacemos bien, hay que mejorarlos.

- **Desafío**

La formulación de la estrategia es una oportunidad para imprimir exigencia y desafío en la organización, ya que se busca ir por más, haciendo una diferencia en la capacidad de la institución para cumplir su misión. Además, el contexto de digitalización y otros cambios socio demográficos que enfrenta el ciudadano, obliga a las instituciones a imaginar realidades desconocidas hasta hace poco.

Este mismo Grupo de Tarea, además de los responsables de Control de Gestión de la Institución, son los responsables del seguimiento del proceso de implementación, lo que considera además, asumir un rol de Guardián de la Estrategia, de manera de no desviarse o perder foco respecto de las decisiones tomadas.

En este sentido, la implementación coloca el foco en los resultados, dejando de lado y atrás, las formalidades que agregan poco valor. El trabajo estratégico se trata de resultados y no de formularios que llenar. En definitiva, su foco como Directivo Público está en el ciudadano y cómo mejorar su calidad de vida y convivencia. Para estos efectos, no queda otra que poner atención en los resultados para los ciudadanos y stakeholders prioritarios. De lo

contrario, poco logrará. Esta es la llave para mejorar su proyección profesional a futuro en la gestión pública.

### Errores frecuentes

- Caer en el juego de llevar las definiciones estratégicas a la simplona “lógica de formularios” a la que presionan otros organismos públicos de control. (Aunque esta “lógica de formularios” es casi inevitable, y de hacer caso omiso de ellas simplemente no le aportarán los recursos financieros. Es necesario llenar un mínimo necesario de estos que también son útiles, como por ejemplo indicadores de corto plazo, indicadores de largo plazo de output y outcome, actividades críticas, metas).
- Poner por delante la elaboración de un “Plan Estratégico” por el hecho de tener uno, sin tener claridad de las definiciones estratégicas ni un pensamiento estratégico común en el equipo directivo.
- Que no estén bien identificados los *stakeholders* relevantes y que no exista alineamiento con ellos, de modo de orientar los procesos de definiciones y formulaciones estratégicas.
- No considerar aspectos de estrategia digital, principalmente a la hora de definiciones de productos y servicios, y los canales por los cuales deben prestarse.
- Confundir “confianza” en el grupo de trabajo líder, por sobre la capacidad técnica y política para liderar el proceso de formulación.
- No establecer formas de medir lo que se va definiendo, e ir construyendo herramientas que no se sustenten en mediciones claras, confiables y de acceso abierto y transparente para los usuarios, incumbentes y *stakeholders*.

### Preguntas para reflexionar

Para terminar, dejamos planteadas algunas preguntas para motivar y reflexionar en torno al trabajo de formulación y posteriormente de implementación de la estrategia, y que son clave a la hora de fijar una dirección de largo plazo:

- ¿Quiénes son los ciudadanos y *stakeholders* que más valoran los servicios o prestaciones que entrega la institución?
- ¿Dónde está más en juego el valor público que perciben los ciudadanos con el trabajo que realiza su institución? ¿De qué depende más que haya una evaluación positiva del quehacer de la institución?
- ¿Quiénes son los principales aliados, tanto internos, como externos, en la formulación e implementación de la estrategia?
- ¿Qué rol juega la estrategia digital en la prestación de los servicios y desarrollo de los productos que la organización está mandatada a entregar, con miras a maximizar el valor público?
- ¿Qué otros cambios relevantes del Siglo XXI influirán en el desarrollo de la organización?