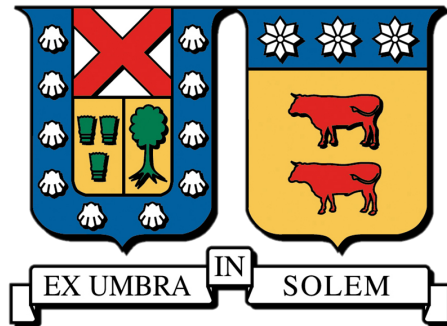




UNIVERSIDAD TÉCNICA FEDERICO SANTA MARÍA
DEPARTAMENTO DE INDUSTRIAS

**DEL DISCURSO AL CUMPLIMIENTO: AUSENCIA DE CONTROL
INSTITUCIONAL SOBRE LAS PROPUESTAS PRESIDENCIALES
EN CHILE Y SU CONTRASTE CON EXPERIENCIAS
INTERNACIONALES**

MEMORIA PARA OPTAR AL TÍTULO DE INGENIERO CIVIL INDUSTRIAL

AUTOR
IGNACIA PIZARRO MÉNDEZ

PROFESOR GUÍA: JAVIER SCAVIA DAL POZZO
PROFESOR CORREFERENTE: NICOLÁS MANCILLA GODOY

SANTIAGO DE CHILE, 26 DE JUNIO, 2026



CONSTANCIA DE VALIDACIÓN Y CONFIDENCIALIDAD DE MONOGRAFÍA A REPOSITORIO ACADÉMICO

1.- IDENTIFICACIÓN DEL TRABAJO ACADÉMICO

Tipo de monografía (marcar una opción): ☒ Memoria o trabajo de título ☐ Tesis de Postgrado

Título del trabajo: DEL DISCURSO AL CUMPLIMIENTO: AUSENCIA DE CONTROL INSTITUCIONAL SOBRE LAS PROPUESTAS PRESIDENCIALES EN CHILE Y SU CONTRASTE CON EXPERIENCIAS INTERNACIONALES.

Nombre del candidato(a): Ignacia Paloma Pizarro Méndez

Carrera / Grado: Ingeniería Civil Industrial

Campus: Santiago, Vitacura

Departamento: Industrias

2.- VALIDACIÓN DEL PROFESOR GUÍA/DIRECTOR DE TESIS

Yo, Javier Andrés Scavia Dal Pozzo, en mi calidad de profesor(a) guía/director(a) del trabajo académico mencionado anteriormente **DEJO CONSTANCIA** que:

- He revisado esta versión del documento y corresponde a la versión final aprobada del trabajo.
- El trabajo cumple con los requisitos académicos y de formato establecidos por la institución.

3.- EVALUACIÓN DE CONFIDENCIALIDAD POR PROPIEDAD INDUSTRIAL (marcar una opción)

☒ El trabajo **NO contiene** información que amerite confidencialidad y puede ser publicado de inmediato en repositorio con acceso abierto.

☐ El trabajo **CONTIENE** información con potenciales implicancias de propiedad industrial o intelectual y requiere un periodo de confidencialidad (**embargo**) por (**marcar una opción**):

☐ 6 meses ☐ 12 meses ☐ 2 años ☐ 3 años ☐ 5 años ☐ 10 años

Fundamentación de la necesidad de confidencialidad (obligatorio si se solicita embargo):

4.- FIRMAS

Profesor(a) guía o director(a) de memoria o tesis:

Fecha: 04/08/2026

Firma:

Estudiante o Candidato(a):

Fecha: 04/08/2026

Firma:

Este formulario debe ser insertado como página 2 de la memoria o tesis, completado y firmado por estudiante y profesor(a) antes de la entrega en portal PRISMA de Biblioteca USM.

Agradecimientos

Desde mi corazón, quiero expresar mis agradecimientos a quienes fueron partícipes de este proceso, ya que sin su apoyo no hubiese podido culminar esta etapa con éxito.

A mis padres, Ruth y Juan Carlos, gracias por todo su sacrificio. Espero que nunca hayan pensado que fracasaron como padres, porque todo lo que soy y lo que he logrado es gracias a los valores e incondicionalidad que siempre me han brindado, jamás podré llegar a igualar las grandes personas que son. Espero un día poder devolverles aunque sea una pequeña parte de todo lo que me han dado, porque merecen mucho más de lo que la vida les dió.

A mi compañera de vida, mi hermana Carla. Viviste 11 años de tu vida sin mí, pero yo agradezco no haber pasado ni un solo día de la mía sin ti. Gracias porque por más de 20 años solo te dedicaste a traer color a los días en donde todo era negro. Mi persona favorita en esta y en todas las vidas.

A Sebastián, mi gran y eterno amor, porque jamás me permitiste dejar de creer en mí, por celebrar cada pequeño logro como si fuera propio y por recordarme, incluso en los días de duda, que era capaz de llegar hasta aquí. Si hoy concluyo esta etapa, es porque durante gran parte del camino tuve la fortuna de tenerte a mi lado y ser amada por ti.

A las almas más puras de este mundo, mis mascotas queridas. Quienes cada traspase permanecieron junto a mí con su calor. La ternura de sus ojos fue suficiente para aliviar el cansancio y calmar las preocupaciones. Sin saberlo, fueron un refugio constante y una fuente de amor genuino durante todo este proceso.

A mis amigos de toda la vida, Almendra y Martín, gracias por crecer junto a mí, por mantenerse presentes a pesar del tiempo y la distancia, y por brindarme una amistad que ha sido refugio, alegría y fortaleza en cada etapa de mi vida.

A Claudio, Renato y Valentina, los amigos que me dejó este largo camino. Gracias por las risas en medio del cansancio, el apoyo en los momentos difíciles y cada experiencia compartida. Sin ustedes, estos años no habrían sido los mismos, y me siento profundamente agradecida de haberlos encontrado.

A mi profesor guía, por su dedicación, paciencia y constante disposición para orientarme durante el desarrollo de esta investigación. Gracias por compartir sus conocimientos, y brindarme las herramientas necesarias para crecer tanto académica como profesionalmente.

Finalmente quiero agradecerme a mí misma por no rendirme, por perseverar a pesar de las dificultades y por confiar en mis capacidades hasta el final. Hoy la culmino esta etapa con orgullo, gratitud y la certeza de que cada desafío valió la pena, porque llegaré lejos.

Tabla de Contenidos

1	Problema de Investigación	7
2	Objetivos	10
2.1	Objetivo General	10
2.2	Objetivos Específicos	10
3	Marco Teórico	11
3.1	Accountability: Teoría de la Agencia y Rendición de Cuentas	12
3.1.1	Teoría de la Agencia y Problemas Asimetría de Información	12
3.1.2	Accountability como mecanismo de rendición de cuentas en la gestión pública	13
3.1.3	Control de Gestión y Trazabilidad Estratégica	13
3.2	Gestión Estratégica, Evaluación y Control del Desempeño Público	16
3.2.1	Sistemas de Control y Mecanismos de Evaluación en el Sector Público	16
3.2.2	La Brecha de Implementación en el Ciclo de Políticas Públicas	17
3.2.3	El Balance Scorecard como Referente Conceptual de Medición del Desempeño Público	18
3.2.4	Vinculación con el Diseño Metodológico	20
3.3	Metodologías de Medición de Cumplimiento Programático	21
3.3.1	Definición Teórica y Operacionalización de una Promesa Estable	22
3.3.2	Criterios Metodológicos para la Clasificación y Codificación del Cumplimiento	22
3.3.3	Variables Institucionales y Exogeneidad en la Implementación Programática	24
3.4	Tipología de Modelos Internacionales de Regulación y Monitoreo	25

3.4.1	Modelos de Evaluación Ex-Ante: El rol de las Oficinas Presupuestarias Independientes (IFIs) en la Factibilidad de Promesas	25
3.4.2	Modelos de Monitoreo Institucional Ex-Post: Marcos Legales y Manifiestos con Carácter Vinculante	30
3.4.3	Modelos de Monitoreo Ex-Post Ciudadano: Observatorios Técnicos y Metodologías de Promise Trackers	31
3.5	Marco Institucional Chileno: Un diseño incompleto	32
3.5.1	Hiperpresidencialismo y Diseño Institucional Chileno	32
3.5.2	Capacidades y Límites del Sistema de Control Estatal Chileno	33
3.5.3	Brechas Institucionales y Necesidad de Monitoreo Programático	35
3.6	Síntesis del Capítulo y Transición Metodológica	36
4	Metodología	38
4.1	Enfoque y Tipo de Investigación	38
4.2	Diseño de la Investigación	38
4.3	Unidad de Análisis	39
4.4	Técnica de Análisis: Gap Analysis	40
4.5	Operacionalización de Variables	40
4.6	Recolección de Datos	41
4.7	Análisis Comparativo	42
4.8	Índice de Cumplimiento Programático	44
5	Resultados	45
5.1	Línea Base del Caso Chileno: Cuantificación del Nivel de Cumplimiento Programático	46
5.1.1	Distribución Global del Cumplimiento	47
5.1.2	Cálculo e Interpretación del Índice de Cumplimiento Programático	50

5.1.3	Desempeño por Áreas de Política Pública	52
5.2	Identificación de Barreras Institucionales y Fricción Normativa	53
5.2.1	El Poder Legislativo como "Veto Player" Estructural	55
5.2.2	Desempeño de las Vías Administrativas y Financieras	56
5.2.3	Vacíos en el Ecosistema de Control Interno	57
5.3	Análisis Comparativo Internacional: Contrastación de Brechas frente a Estándares OCDE	58
5.3.1	Fase de Formación Estratégica: Selección Adversa frente al Modelo del CPB Neerlandés	60
5.3.2	Fase de Ejecución y Fricción Legislativa: Riesgo Moral frente a los Modelos Canadiense y Australiano	61
5.3.3	Síntesis Causativa de la Brecha Chilena	62
5.4	Síntesis Analítica de Hallazgos	64
6	Propuesta: Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP)	67
6.1	Fundamentos y Principios del Diseño	67
6.2	Sistema de Evaluación Ex-Ante de Promesas Presidenciales	70
6.3	Tablero de Seguimiento Programático con Indicadores Semestrales	72
6.4	Mecanismos de Trazabilidad Legislativa y Presupuestaria	73
6.5	Sistema de Alertas de Desviación	74
6.6	Organismo Responsable y Arquitectura Institucional	75
6.7	Síntesis de la Propuesta y Condiciones de Implementación	77
7	Conclusión	80
7.1	Síntesis Interpretativa de los Principales Hallazgos e Implicancias Institucionales	80
7.2	Recomendaciones	82

7.3	Limitaciones del Estudio y Futuras Líneas de Investigación	83
8	Referencias	85
9	Anexos	89
9.1	Anexo 1	89

1 Problema de Investigación

El concepto de rendición de cuentas o accountability es un pilar fundamental para la eficiencia de las instituciones públicas, definiéndose no solo como la transparencia en el actuar, sino como la capacidad de los ciudadanos para evaluar y sancionar el comportamiento de sus gobernantes (Schedler, 1999). A nivel global, la brecha entre las promesas de campaña y la ejecución real ha dado lugar al estudio de la representación promisoría”, donde el mandato democrático se entiende como un compromiso técnico y financiero que el candidato adquiere con el electorado (Mansbridge, 2003). Mientras que países con marcos institucionales robustos han desarrollado agencias independientes de monitoreo y oficinas de presupuesto para fiscalizar la viabilidad de estas promesas, el sistema chileno presenta un vacío regulatorio significativo. En Chile, el programa de gobierno carece de carácter vinculante, operando bajo un diseño institucional donde el hiperpresidencialismo otorga amplias facultades de agenda, pero omite mecanismos de control ex-post que aseguren la trazabilidad de los compromisos adquiridos durante la etapa electoral (Siavelis, 2000).

Desde la perspectiva de la Ingeniería Civil Industrial, esta situación constituye una falla crítica en el diseño del sistema de control de gestión del Estado. La justificación de esta investigación radica en que la ausencia de seguimiento programático genera una asignación ineficiente de expectativas y recursos estatales, impactando directamente en la confianza hacia las instituciones, la cual ha mostrado niveles críticamente bajos en los últimos reportes internacionales (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021a). Al no existir un tablero de indicadores de desempeño (KPIs) estandarizado, las entidades fiscalizadoras actuales no poseen el mandato legal específico para auditar sistemáticamente las promesas de campaña, la gestión pública se vuelve discrecional y carente de rigor técnico. Por tanto, resulta imperativo analizar cómo la implementación de un modelo de control institucional inspirado en experiencias internacionales exitosas podría mitigar el fenómeno del

incumplimiento programático y optimizar la transparencia gubernamental.

En este contexto, los agentes involucrados interactúan en un ecosistema que carece de incentivos para el cumplimiento. El poder Ejecutivo, responsable de la formulación y ejecución del programa, opera bajo lógicas políticas de corto plazo sin una contraparte técnica que exija el cumplimiento de la planificación original. Por su parte, la Contraloría General de la República se limita a un control de legalidad administrativa, sin poseer atribuciones para evaluar la eficacia o el cumplimiento de las promesas de campaña. El Congreso Nacional, aunque detenta un rol fiscalizador, carece de una oficina técnica de seguimiento programático con autonomía real para auditar al Ejecutivo de forma sistemática. Finalmente, la ciudadanía y las organizaciones civiles se encuentran en una posición de vulnerabilidad informativa, pues enfrentan altas barreras de entrada para monitorear el desempeño del mandatario de manera objetiva y técnica.

A raíz de este diagnóstico, la investigación se plantea interrogantes fundamentales sobre la efectividad del modelo chileno. Principalmente, se cuestiona cuáles son los factores estructurales del diseño institucional que facilitan la brecha entre el discurso programático y la ejecución gubernamental. En una dimensión comparativa, se busca indagar en qué medida la existencia de mecanismos de monitoreo, transparencia y sanción en otros países logra reducir la desviación de las promesas en comparación con la realidad nacional. Específicamente, este estudio pretende determinar la magnitud de la brecha de cumplimiento en los ejes estratégicos de los gobiernos de Sebastián Piñera (2018-2022) y Gabriel Boric (2022-2026), evaluando si es factible diseñar un marco regulatorio basado en indicadores que formalice el seguimiento de las promesas presidenciales en Chile.

Frente a esta problemática, el presente estudio propone realizar un análisis de brecha (gap analysis) que cuantifique la distancia entre los compromisos iniciales y los resultados de gestión en los últimos dos periodos presidenciales en Chile. Se estudiarán variables críticas como el porcentaje de ejecución de promesas por área, el impacto presupuestario de los

compromisos incumplidos y la efectividad de los marcos regulatorios internacionales detectados mediante un proceso de benchmarking. El propósito final es desarrollar una propuesta de modelo de gestión y una estructura institucional de control que permita alinear la práctica política con estándares técnicos de responsabilidad institucional, asegurando que los programas de gobierno se transformen en planes de gestión auditables y transparentes para la sociedad.

2 Objetivos

2.1. Objetivo General

Evaluar la brecha de cumplimiento de las propuestas presidenciales en Chile, mediante el análisis de promesas testables, indicadores de cumplimiento programático y comparación con mecanismos internacionales de control institucional, para identificar fallas de trazabilidad y proponer lineamientos de monitoreo programático.

2.2. Objetivos Específicos

OE 1. Cuantificar el nivel de cumplimiento de las promesas de gobierno en los periodos de Sebastián Piñera y Gabriel Boric, estableciendo una línea base del caso chileno.

OE 2. Identificar los marcos regulatorios y sistemas de sanción o monitoreo de promesas electorales vigentes en países seleccionados de la OCDE.

OE 3. Contrastar las tasas de ejecución y cumplimiento programático entre el modelo chileno y los casos internacionales estudiados, identificando brechas significativas de gestión.

OE 4. Analizar la relación entre la existencia de mecanismos institucionales de monitoreo programático y la capacidad de seguimiento de compromisos presidenciales, mediante la revisión de experiencias internacionales seleccionadas, para identificar elementos aplicables al caso chileno.

OE 5. Identificar las barreras institucionales, normativas y técnicas en el diseño del Estado chileno que impiden el seguimiento y control efectivo de los compromisos adquiridos por el poder Ejecutivo.

3 Marco Teórico

El análisis del cumplimiento de los programas de gobierno y de los mecanismos institucionales destinados a su monitoreo requiere un marco conceptual que permita comprender las relaciones de delegación política, los sistemas de rendición de cuentas y las herramientas de control utilizadas en la gestión pública. En este sentido, la literatura académica ha abordado este fenómeno desde distintas perspectivas, destacando los aportes de la teoría de la agencia aplicada al sector público, los estudios sobre accountability democrática y los enfoques de gestión estratégica orientados al control del desempeño gubernamental.

En este marco, los programas de gobierno se entienden no solo como herramientas de comunicación política durante las campañas electorales, sino también como compromisos programáticos que configuran las expectativas del electorado sobre la futura acción del Estado. Evaluar en qué medida estos compromisos se concretan a lo largo del mandato presidencial resulta esencial para examinar la calidad de la representación democrática y la efectividad de los controles institucionales.

En consecuencia, el presente marco teórico se organiza en torno a los principales enfoques conceptuales que permiten analizar esta problemática. En primer lugar, se revisa la teoría de la agencia y el concepto de rendición de cuentas (accountability), con el objetivo de explicar la relación de delegación entre ciudadanía y autoridades electas, así como las fallas de información e incentivos que pueden afectar dicha relación. Posteriormente, se examinan los aportes de la gestión estratégica y del control de gestión aplicado al sector público, que permiten conceptualizar el cumplimiento programático como un problema de planificación, monitoreo y evaluación del desempeño gubernamental. Por último, se examinan experiencias internacionales de regulación y seguimiento de compromisos gubernamentales, junto con el marco institucional chileno vigente, para contextualizar el problema de investigación y sus-
tentar el enfoque comparativo que adopta este estudio.

3.1. Accountability: Teoría de la Agencia y Rendición de Cuentas

3.1.1. Teoría de la Agencia y Problemas Asimetría de Información

El análisis del cumplimiento de los programas de gobierno exige comprender la relación entre el electorado y las autoridades políticas desde la perspectiva de la teoría de la agencia. Esta aproximación describe las relaciones de delegación como contratos en los que un principal transfiere autoridad a un agente que actúa en su nombre (Jensen & Meckling, 1976). En las democracias representativas, los ciudadanos funcionan como principales y, al votar, delegan la administración del Estado a los representantes electos (Manin et al., 1999).

Este contrato presenta dos fallas estructurales derivadas de la asimetría de información entre ambas partes. La primera es la selección adversa, que opera durante los procesos electorales: dado que los votantes no cuentan con información completa sobre la viabilidad técnica o financiera de las propuestas, los candidatos tienen incentivos para formular compromisos excesivamente optimistas con el fin de aumentar su atractivo electoral. La segunda es el riesgo moral, que surge una vez que el candidato electo asume el poder: al contar con la autoridad delegada por un período definido, el gobernante puede tener incentivos para desviarse del programa original de campaña, ya sea por presiones políticas, negociaciones legislativas o estrategias de maximización de poder.

Ambos fenómenos se agravan cuando los mecanismos de monitoreo y sanción son débiles o inexistentes, ampliando el margen para que los agentes actúen de manera oportunista sin costos inmediatos. En consecuencia, resulta indispensable desarrollar mecanismos institucionales que reduzcan las brechas de información y permitan un seguimiento efectivo del desempeño de las autoridades.

3.1.2. Accountability como mecanismo de rendición de cuentas en la gestión pública

Para reducir los problemas derivados de las relaciones de agencia, los sistemas democráticos han desarrollado mecanismos de rendición de cuentas, conocidos en la literatura como accountability. Según Schedler (1999), este concepto obliga a los gobernantes a informar, justificar y responder por sus decisiones ante los ciudadanos y las instituciones del Estado.

La literatura distingue dos dimensiones principales. La accountability vertical es ejercida por los ciudadanos a través del voto, permitiéndoles premiar o castigar el desempeño de sus representantes. La accountability horizontal, en cambio, corresponde al conjunto de instituciones estatales diseñadas para fiscalizar y controlar el ejercicio del poder, tales como contralorías, tribunales y comisiones legislativas (O'Donnell, 1998).

A estas dos dimensiones se suma el concepto de accountability promisoria o representación basada en promesas, que plantea que los programas de gobierno constituyen el principal instrumento mediante el cual los candidatos comunican sus compromisos al electorado (Mansbridge, 2003). Bajo esta perspectiva, el desempeño del gobernante puede evaluarse en función del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos durante la campaña, y su incumplimiento sistemático es interpretado como una ruptura del contrato político implícito que sostiene el funcionamiento democrático. Diversos estudios confirman que cuando los ciudadanos perciben ausencia de mecanismos de control efectivos, aumentan los niveles de desconfianza institucional y desafección política (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2021b).

3.1.3. Control de Gestión y Trazabilidad Estratégica

Desde la perspectiva del control de gestión aplicado al sector público, los programas de gobierno pueden entenderse como instrumentos de planificación estratégica que requieren sistemas formales de seguimiento y evaluación. Para que una promesa electoral sea auditable de manera objetiva, es necesario traducir el discurso político en objetivos operacionales

medibles, con metas específicas, indicadores verificables y plazos definidos.

La literatura especializada señala que los sistemas de control en el sector público deben apoyarse en cuatro elementos: objetivos estratégicos bien definidos, indicadores de desempeño asociados, unidades responsables de su ejecución y mecanismos de incentivos que alineen el comportamiento institucional con los resultados esperados. La ausencia de cualquiera de estos componentes dificulta la trazabilidad de la gestión pública y limita la capacidad de evaluar sistemáticamente el cumplimiento de los compromisos gubernamentales (Armijo, 2011). En Chile, la ausencia de un sistema que conecte estos cuatro elementos en torno al programa de gobierno configura precisamente el vacío institucional que esta investigación busca diagnosticar y resolver.

Tabla 1*Síntesis y articulación metodológica del marco de accountability y control de gestión*

Concepto	Aporte teórico	Uso en la metodología
Teoría de la agencia	Explica la relación de delegación entre ciudadanía y gobernantes, y sus fallas de información	Fundamenta la identificación de brechas entre lo prometido y lo ejecutado como fallas de agencia
Selección adversa	Incentivo a formular promesas inviables durante la campaña por ausencia de filtros técnicos	Justifica el análisis ex-ante y el benchmarking con modelos como el CPB neerlandés
Riesgo moral	Incentivo para desviarse del programa original una vez en el poder, sin costos formales	Explica las desviaciones detectadas en el Gap Analysis, especialmente en promesas legislativas
Accountability vertical	Control ciudadano ejercido mediante el voto	Contextualiza las plataformas de Promise Trackers como mecanismo de auditoría social
Accountability horizontal	Control ejercido por instituciones del Estado (CGR, DIPRES, SEGPRES)	Define el objeto de comparación con los modelos OCDE analizados en el capítulo 3.4
Accountability promisoría	El programa de gobierno como contrato político evaluable	Base conceptual del Índice de Cumplimiento Programático (ICP) construido en el capítulo 4.8
Trazabilidad estratégica	Necesidad de conectar planificación, ejecución y control bajo un mismo marco técnico	Fundamento del Gap Analysis y de la Matriz de Evaluación de Promesas del capítulo 4.4

Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

3.2. Gestión Estratégica, Evaluación y Control del Desempeño Público

3.2.1. Sistemas de Control y Mecanismos de Evaluación en el Sector Público

El control de gestión en el sector público ha evolucionado significativamente durante las últimas décadas. Antes, el enfoque principal era verificar el cumplimiento de leyes y procedimientos administrativos bajo una lógica casi exclusivamente jurídica. Sin embargo, a partir de las reformas asociadas a la Nueva Gestión Pública (NGP), la administración pública comenzó a incorporar herramientas de gestión estratégica orientadas a evaluar no solo el cumplimiento normativo, sino también los resultados reales y el impacto de las políticas públicas (Armijo, 2011).

En este nuevo enfoque, los programas gubernamentales se entienden como herramientas de planificación estratégica que requieren sistemas formales de seguimiento y evaluación. La literatura especializada señala que estos sistemas deben apoyarse en cuatro elementos básicos: objetivos estratégicos bien definidos, indicadores de desempeño asociados, unidades responsables de su ejecución y mecanismos de incentivos que alineen el comportamiento institucional con los resultados esperados. La ausencia de cualquiera de estos componentes dificulta la trazabilidad de la gestión pública y limita la capacidad de evaluar sistemáticamente el cumplimiento de los compromisos gubernamentales.

Respecto a los tipos de indicadores, Guinart i Solà (2003) distingue cuatro categorías: de insumo, que miden los recursos utilizados; de proceso, que evalúan la eficiencia de los procedimientos administrativos; de producto, que miden los bienes o servicios entregados; y de resultado o impacto, que capturan los efectos reales de la política sobre el problema público que se intenta resolver. Para el análisis del cumplimiento programático, los indicadores de resultado e impacto adquieren especial relevancia, ya que permiten evaluar si una política efectivamente generó cambios sustantivos en la realidad social.

En cuanto a los mecanismos de control, estos se organizan en dos grandes tipologías

según el momento en que operan dentro del ciclo de políticas públicas. El control ex-ante se aplica de manera previa a la ejecución de cualquier iniciativa, concentrándose en las fases de diseño y estructuración para ponderar su viabilidad técnica, normativa y económica. A nivel comparado, esta función preventiva suele recaer en entidades técnicas autónomas, como las Oficinas de Presupuesto Independientes (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018). El control ex-post, en cambio, orienta su análisis hacia los impactos generados una vez que las medidas ya se encuentran operativas, buscando cuantificar el nivel de logro respecto a las metas trazadas inicialmente.

Sin embargo, el éxito de ambos tipos de control depende de la existencia de circuitos de retroalimentación formalizados que garanticen que los hallazgos evaluativos sirvan de insumo para perfeccionar la planificación futura. Si las entidades del Estado no incorporan estos diagnósticos en sus procesos de toma de decisiones, se configuran como instituciones incapaces de rectificar rumbos estratégicos o aprender de su propia trayectoria operativa. Aplicado al monitoreo de los programas de gobierno, la carencia de estas instancias de revisión obstaculiza la evaluación objetiva de la labor del Ejecutivo y restringe la aptitud del aparato estatal para detectar y dimensionar las brechas entre las promesas de campaña y los indicadores reales de desempeño.

3.2.2. La Brecha de Implementación en el Ciclo de Políticas Públicas

Las promesas presidenciales pueden interpretarse como el punto de partida del ciclo de las políticas públicas, particularmente en sus fases de definición de agenda y formulación estratégica. No obstante, como señala la literatura clásica sobre políticas públicas, formular una política y llevarla a cabo de manera efectiva son etapas muy diferentes dentro del proceso de gobernanza (Howlett et al., 2020). De ahí surge el concepto de brecha de implementación (implementation gap), entendida como la distancia entre los objetivos planteados al diseñar una política pública y los resultados que realmente se logran en la práctica (Hill & Hupe,

2022).

Esta brecha se explica por múltiples factores. Las políticas suelen atravesar procesos administrativos, legislativos y burocráticos complejos antes de materializarse, introduciendo incertidumbre y desviaciones respecto de lo planificado. Estudios recientes han identificado como variables explicativas las restricciones presupuestarias, la capacidad técnica de las instituciones ejecutoras, la coordinación entre distintos niveles de gobierno y el comportamiento de los funcionarios encargados de implementar las políticas en terreno (Lotta et al., 2021).

Desde el enfoque de la ingeniería industrial aplicada al sector público, esta perspectiva resulta especialmente pertinente, ya que permite modelar el proceso de implementación de políticas como un sistema productivo complejo donde las desviaciones entre lo planificado y lo ejecutado pueden identificarse, medirse y corregirse mediante herramientas de gestión y control institucional. En este sentido, el incumplimiento programático no constituye únicamente un problema político, sino también una falla en la planificación estratégica y en la cadena de implementación del Estado. En consecuencia, la medición sistemática de estas desviaciones permite transformar un fenómeno tradicionalmente analizado desde la ciencia política en un problema susceptible de evaluación mediante herramientas de gestión estratégica, indicadores de desempeño y mecanismos de control institucional. Esta perspectiva constituye la base conceptual del enfoque de Gap Analysis aplicado en la presente investigación.

3.2.3. El Balance Scorecard como Referente Conceptual de Medición del Desempeño Público

Dentro de las herramientas de gestión estratégica utilizadas para monitorear el desempeño organizacional, el Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard [BSC]), desarrollado por Kaplan y Norton en la década de 1990, ha sido ampliamente adoptado tanto en el sector privado como en instituciones públicas. A diferencia de los modelos clásicos de medición centrados en indicadores financieros, el BSC propone un sistema multidimensional que inte-

gra perspectivas de usuarios, procesos internos, aprendizaje organizacional y salud financiera.

En el ámbito público, esta herramienta ha sido adaptada para responder a los objetivos específicos de las organizaciones gubernamentales, orientando la gestión hacia la creación de valor público y el cumplimiento de la misión institucional. En este contexto, el BSC permite establecer un mapa estratégico que vincula los objetivos de largo plazo con las actividades operativas del día a día, facilitando el monitoreo sistemático del desempeño organizacional. Investigaciones empíricas confirman que su implementación en el aparato público favorece la articulación interinstitucional, robustece la planificación estratégica y simplifica la evaluación del rendimiento (Leyton Pavez & Gil Martín, 2018).

Para los fines de esta investigación, la lógica del BSC adquiere pertinencia como referente conceptual para la estructuración de indicadores de seguimiento orientados al cumplimiento de la agenda presidencial. Al transformar el discurso político en metas estratégicas cuantificables amarradas a indicadores de gestión precisos, este tipo de instrumentos inspira la arquitectura del Índice de Cumplimiento Programático desarrollado en el capítulo 4, sin constituir en sí mismo la metodología central de la investigación.

Figura 1*Representación esquemática del flujo de información en el sistema de control*

Visión	Ser reconocido como un municipio que promueve el desarrollo integral y sostenible de la comuna.					
Misión	Lograr progreso económico y social de la comuna, potenciando la cultura, el deporte, la recreación y el desarrollo local, fomentando la innovación y participación ciudadana, a través de una gestión eficiente, moderna, transparente, enfocada en la excelencia y la entrega de servicios de calidad.					
Comunidad	Agregar Valor a la Ciudadanía					
	Aumentar participación ciudadana	Mejorar transparencia y rendición de cuentas	Mejorar equipamiento y espacios públicos	Incrementar empleabilidad	Mejorar resultados de proyectos y programa para el desarrollo local	
Finanzas	Mejorar disponibilidad de recursos financieros	Reasignar recursos financieros	Optimizar procesos de recaudación y cobranzas	Mejorar políticas de pago y entrega de servicios financieros		
Procesos Internos	Incorporar procesos innovadores de gestión	Asegurar entrega de servicios de calidad	Conformar alianzas estratégicas con la comunidad	Digitalizar procesos contables y administrativos	Incorporar nuevas TICs	Promover reestructuración y comunicación entre departamentos municipales
Innovación Formación y Organización	Fortalecer cultura de trabajo en equipo	Comprometer personal con el desarrollo local	Profesionalizar cargos directivos del municipio	Capacitar para fortalecer el compromiso con los lineamientos estratégicos	Fomentar incorporación de nuevas TICs	
Marco Legal	Asegurar cumplimiento de políticas municipales y de gobierno			Desarrollar programas de alertas preventivas sobre irregularidades en procesos internos y en la prestación de servicios de calidad		
Gobernabilidad	Fomentar desarrollo de proyectos y programas alineados estratégicamente entre el gobierno, municipio y la comunidad			Generar instancias de diálogo entre autoridades y comunidad		Promover liderazgo directivo

Nota. Adaptado de "Cuadro de mando integral aplicado a la gestión pública en municipios", por Leyton Pavez y Gil Martín (2018), Revista Academia & Negocios, 4(1), p. 60.

3.2.4. Vinculación con el Diseño Metodológico

Los conceptos desarrollados en esta sección permiten comprender el incumplimiento programático como una manifestación de fallas en los sistemas de control y seguimiento de la gestión pública. En particular, la noción de brecha de implementación proporciona el fundamento conceptual para la aplicación del Gap Analysis, mientras que los sistemas de evaluación del desempeño y la lógica de trazabilidad estratégica aportan los criterios utilizados para construir el Índice de Cumplimiento Programático (ICP) desarrollado en el capítulo metodológico. De esta forma, la investigación traslada herramientas propias de la gestión

estratégica al análisis del cumplimiento de programas presidenciales en el contexto chileno.

3.3. Metodologías de Medición de Cumplimiento Programático

El análisis del cumplimiento de los programas de gobierno constituye un campo de investigación consolidado dentro de la literatura sobre representación democrática, evaluación de políticas públicas y control institucional. En este contexto, la medición del cumplimiento programático busca determinar en qué medida las autoridades electas implementan las propuestas formuladas durante el proceso electoral, las cuales funcionan como compromisos explícitos frente al electorado.

Desde un punto de vista analítico, los programas de gobierno pueden entenderse como una especie de hoja de ruta política que, en teoría, debería guiar las decisiones del gobierno durante todo el periodo. Sin embargo, tratar de evaluar realmente cuánto se cumplió no es nada sencillo: el discurso político suele ser ambiguo por naturaleza y los procesos reales de toma de decisiones e implementación de políticas son tremendamente complejos.

Para abordar estas dificultades, la literatura internacional ha desarrollado diversas metodologías orientadas a transformar los programas de gobierno en unidades de análisis cuantificables, permitiendo medir empíricamente el nivel de cumplimiento de las promesas electorales. Estas metodologías se basan principalmente en tres etapas: la identificación de promesas verificables, la codificación sistemática de su nivel de cumplimiento y la consideración de variables institucionales que influyen en la capacidad real de implementación de las políticas comprometidas.

En este sentido, medir el cumplimiento programático exige aplicar criterios metodológicos bastante estrictos, que ayuden a bajar al mínimo la subjetividad de quien evalúa y permitan comparar resultados entre gobiernos distintos, contextos políticos diferentes y hasta periodos históricos separados en el tiempo. Las siguientes subsecciones presentan los fundamentos conceptuales y metodológicos que sustentan este tipo de análisis.

3.3.1. Definición Teórica y Operacionalización de una Promesa Estable

El análisis del cumplimiento de los programas de gobierno requiere, como primer paso, distinguir entre declaraciones políticas de carácter general y compromisos específicos que admitan una evaluación empírica. En la literatura especializada, este proceso se conoce como operacionalización de promesas testables (testable pledges). De acuerdo con Naurin et al. (2019), una promesa testable es un compromiso explícitamente formulado en el programa de gobierno que describe una acción concreta y un resultado verificable, permitiendo que un evaluador independiente determine, con base en evidencia objetiva, si dicha acción fue efectivamente llevada a cabo durante el periodo de gobierno. Para ser considerada metodológicamente evaluable, una promesa debe cumplir tres criterios mínimos: describir una acción concreta que el gobierno se compromete a ejecutar, ser verificable mediante evidencia documental objetiva como legislación promulgada, decretos administrativos o partidas presupuestarias ejecutadas, y ser atribuible al gobierno en ejercicio durante el período analizado. En contraste, las declaraciones programáticas de carácter general no pueden considerarse promesas testables por carecer de criterios objetivos de cumplimiento. Expresiones como "fortaleceremos la democracia" o "mejoraremos la calidad de vida de los ciudadanos" reflejan orientaciones programáticas relevantes, pero su carácter abstracto impide establecer indicadores verificables. Desde la perspectiva del control de gestión, este proceso equivale a transformar un sistema narrativo en un sistema de indicadores medibles: el programa de gobierno se descompone en unidades discretas de compromiso político donde cada promesa funciona como una meta estratégica cuya implementación puede ser monitoreada mediante evidencia empírica (Costello & Thomson, 2020).

3.3.2. Criterios Metodológicos para la Clasificación y Codificación del Cumplimiento

Una vez identificadas las promesas testables, el siguiente desafío metodológico consiste en determinar su grado de cumplimiento efectivo durante el mandato. Las primeras investi-

gaciones sobre esta materia utilizaban clasificaciones binarias simples entre promesas cumplidas e incumplidas; sin embargo, estudios posteriores demostraron que esta aproximación resulta insuficiente para capturar la complejidad de los procesos de implementación, que frecuentemente experimentan modificaciones o reducciones en su alcance original (Moury & Fernandes, 2021).

En respuesta a estas limitaciones, las metodologías contemporáneas adoptaron sistemas de clasificación ordinal que reconocen distintos niveles de cumplimiento. Para esta investigación se estandariza una clasificación tripartita, sintetizada en la Tabla 2, que permite evaluar la eficiencia de la ejecución operativa minimizando la subjetividad del evaluador:

Tabla 2

Criterios de codificación para el estado de cumplimiento programático.

Categoría de Cumplimiento	Definición Metodológica	Evidencia Requerida para la Codificación
Cumplimiento Total	La política implementada coincide íntegramente con la acción estipulada en la promesa original	Ley promulgada, decreto emitido o partida presupuestaria ejecutada que cubre el 100 % de la meta
Cumplimiento Parcial	Se ejecutó una acción en la dirección de la promesa, pero con alcance, presupuesto o impacto menor al comprometido	Proyectos de ley aprobados con modificaciones estructurales; metas físicas alcanzadas por debajo del estándar original
Cumplimiento Nulo	No se registra implementación alguna o las acciones iniciadas no lograron materializarse	Ausencia de proyectos ingresados; proyectos estancados en primer trámite constitucional o archivo definitivo

Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

Este sistema permite construir indicadores agregados de cumplimiento expresados como porcentajes o índices, facilitando el benchmarking entre distintos periodos presidenciales o jurisdicciones internacionales. De acuerdo con Thomson et al. (2017), este enfoque cuantitativo se ha aplicado con éxito en estudios comparados que abarcan más de veinte democracias,

confirmando que una proporción considerable de los compromisos programáticos sí llega a materializarse una vez ejercido el poder, aunque con variaciones significativas según el contexto institucional de cada sistema político.

3.3.3. Variables Institucionales y Exogeneidad en la Implementación Programática

Al evaluar el cumplimiento de las promesas de gobierno, resulta fundamental considerar las condiciones institucionales que influyen en la capacidad real de implementación de las políticas comprometidas. En los regímenes presidenciales, una proporción significativa de las promesas electorales requiere la aprobación de legislación para su ejecución, involucrando necesariamente al poder Legislativo, el cual puede modificar, retrasar o bloquear las iniciativas propuestas por el Ejecutivo.

Este fenómeno ha sido estudiado en profundidad a través del concepto de jugadores con derecho a veto (veto players), desarrollado por Tsebelis (2002): cuanto mayor es el número de actores institucionales con capacidad de bloquear decisiones, mayores son las dificultades para avanzar en reformas de calado estructural. Estudios recientes confirman que los gobiernos sin mayorías parlamentarias claras enfrentan obstáculos significativamente mayores para concretar sus promesas, lo que se refleja en tasas de cumplimiento más bajas (Pinto & Serra-Silva, 2023).

Para el caso chileno, estas dinámicas adquieren particular relevancia dado el carácter multipartidista del sistema político y la frecuente necesidad de negociación legislativa para aprobar reformas relevantes. En este escenario, el análisis del cumplimiento programático debe distinguir metodológicamente entre promesas cuya implementación depende exclusivamente de decisiones administrativas del Ejecutivo y aquellas que requieren aprobación del Congreso Nacional, ya que esta distinción permite identificar con mayor precisión las causas de las desviaciones observadas. Incorporar estas variables institucionales como factores de exogeneidad evita atribuir automáticamente los incumplimientos a deficiencias de gestión o

falta de voluntad política, permitiendo entender el cumplimiento de las promesas como el resultado de la interacción entre múltiples actores dentro del sistema político.

En conjunto, los elementos desarrollados en esta sección proporcionan los criterios operacionales que sustentan la estrategia metodológica de la investigación. La definición de promesa testable determina la selección de la muestra analizada; la clasificación del cumplimiento establece la escala de medición utilizada para construir el Índice de Cumplimiento Programático (ICP); y la incorporación de variables institucionales permite interpretar las desviaciones observadas considerando las restricciones propias del sistema político chileno. Estos criterios constituyen la base técnica para la aplicación del Gap Analysis desarrollado en el capítulo metodológico.

3.4. Tipología de Modelos Internacionales de Regulación y Monitoreo

El diseño de un sistema de control de gestión para las promesas gubernamentales requiere analizar las mejores prácticas globales mediante un proceso de benchmarking institucional. La literatura comparada demuestra que las democracias avanzadas han desarrollado arquitecturas de fiscalización que operan en distintas etapas del ciclo político, con el fin de mitigar los costos de agencia y reducir la asimetría de información. A partir de la evidencia internacional, es posible clasificar estos mecanismos en tres grandes tipologías: evaluación preventiva técnico-financiera, esquemas de obligatoriedad institucional y plataformas de auditoría ciudadana.

3.4.1. Modelos de Evaluación Ex-Ante: El rol de las Oficinas Presupuestarias Independientes (IFIs) en la Factibilidad de Promesas

La primera tipología se centra en la evaluación preventiva de las promesas electorales antes de que se conviertan en compromisos de gobierno, con el objetivo de evitar que propuestas políticamente atractivas, pero financieramente inviables ingresen al debate electoral

sin análisis técnico previo. Este modelo se basa en la existencia de Oficinas Presupuestarias Independientes (IFIs), organismos técnicos autónomos encargados de evaluar el impacto fiscal de las políticas públicas. Según Beetsma et al. (2019), su crecimiento en las democracias avanzadas responde a la necesidad de reforzar la disciplina fiscal y reducir la asimetría de información entre el sistema político y la ciudadanía.

Caso de Estudio A - Países Bajos: El Centraal Planbureau

Contexto Histórico e Institucional

El Centraal Planbureau (CPB) constituye uno de los referentes internacionales más consolidados en materia de gobernanza fiscal. Fundado en 1945, opera administrativamente bajo el Ministerio de Asuntos Económicos y Política Climática, aunque su legitimidad descansa en una autonomía científica y metodológica ampliamente reconocida por el sistema político y la academia. Con el tiempo, la evaluación técnica de programas electorales dejó de ser una práctica voluntaria marginal para transformarse en un estándar institucional del proceso democrático neerlandés, respondiendo a la necesidad de reducir la incertidumbre generada por programas electorales financieramente inconsistentes en un sistema parlamentario altamente fragmentado.

Funcionamiento Operativo

Su principal mecanismo es el programa *Keuzes in Kaart* (Opciones en Gráfico), mediante el cual los partidos remiten confidencialmente sus propuestas programáticas para ser sometidas a modelamiento econométrico estandarizado. A diferencia de análisis centrados exclusivamente en el costo fiscal inmediato, el CPB utiliza modelos de equilibrio general dinámico que proyectan los efectos de cada programa sobre el PIB, el empleo de largo plazo, la sostenibilidad fiscal, la distribución del ingreso y el impacto ambiental. Esta metodología construye una línea base homogénea para todos los partidos, eliminando el uso estratégico de supuestos macroeconómicos artificialmente optimistas. Si bien la participación no es jurídicamente

obligatoria, en la práctica los partidos enfrentan fuertes costos reputacionales si deciden marginarse del proceso, lo que genera un mecanismo indirecto de autorregulación electoral.

Lecciones y Aplicabilidad para Chile

La experiencia neerlandesa evidencia que la transparencia programática no depende exclusivamente de la voluntad política de los candidatos, sino del diseño de mecanismos formales capaces de transformar programas electorales narrativos en instrumentos auditables. Para el caso chileno, la implementación de una institucionalidad similar permitiría incorporar análisis econométricos ex-ante al proceso electoral, fortaleciendo la trazabilidad entre planificación gubernamental, sostenibilidad fiscal y rendición de cuentas democrática, considerando la ausencia actual de organismos autónomos especializados en evaluar la factibilidad económica de las promesas presidenciales.

Caso de Estudio B - Canadá: La Oficina del Oficial de Presupuesto Parlamentario

Contexto Histórico e Institucional

La Oficina del Oficial de Presupuesto Parlamentario (PBO) fue creada en 2006 mediante la *Federal Accountability Act*, en respuesta a cuestionamientos crecientes sobre la transparencia fiscal y la calidad técnica del debate político durante los periodos electorales. Con el mandato inicial de proporcionar análisis económicos y financieros independientes al poder Legislativo, el organismo incorporó en 2017 una reforma sustantiva que le otorgó la atribución legal específica de costear plataformas electorales (*Election Platform Costing*), transformándolo en uno de los modelos más avanzados de evaluación ex-ante de promesas electorales en democracias occidentales.

Funcionamiento Operativo

A diferencia del enfoque macroestructural del CPB neerlandés, la metodología canadiense se caracteriza por una orientación predominantemente microeconómica y presupuestaria. Durante los periodos de campaña, los partidos pueden solicitar formalmente el análisis in-

dividual de propuestas específicas, las cuales son descompuestas en variables operacionales concretas y traducidas en proyecciones cuantificables de gasto e ingresos fiscales a un horizonte de cinco años. Los informes resultantes incluyen estimaciones detalladas sobre costos netos, fuentes de financiamiento y niveles de incertidumbre asociados a cada política, permitiendo que parlamentarios y ciudadanos comparen programas bajo una misma metodología de análisis financiero.

Lecciones y Aplicabilidad para Chile

La experiencia canadiense ofrece una referencia particularmente relevante para el contexto chileno debido a la similitud entre ambos sistemas presidenciales y sus estructuras presupuestarias centralizadas.

El principal aporte del modelo consiste en demostrar que la transparencia electoral puede institucionalizarse mediante mandatos legales explícitos, evitando depender exclusivamente de la voluntad política de los candidatos o partidos. Asimismo, evidencia que la existencia de un organismo autónomo especializado en costeo de promesas permite elevar significativamente la calidad técnica del debate público y reducir el riesgo de compromisos fiscalmente inviables.

Para Chile, la implementación de un sistema similar podría articularse mediante una expansión de competencias de organismos ya existentes, como la DIPRES o un eventual consejo fiscal autónomo ampliado, incorporando atribuciones específicas de evaluación ex-ante de programas presidenciales.

Desde una perspectiva institucional, el caso canadiense demuestra que la construcción de accountability efectiva requiere metodologías homogéneas de costeo, estándares públicos de trazabilidad fiscal y mecanismos permanentes de validación técnica antes de la toma de decisiones electorales.

Caso de Estudio C - Australia: La Oficina de Presupuesto Parlamentario

Contexto Histórico e Institucional

La Parliamentary Budget Office (PBO) australiana fue creada en 2011 e inició formalmente sus funciones en 2012, en el marco de un proceso más amplio de fortalecimiento de la gobernanza fiscal y modernización de los mecanismos de transparencia parlamentaria. A diferencia de otros modelos internacionales, fue diseñada desde su origen como un organismo completamente independiente del Ejecutivo, respondiendo exclusivamente al Parlamento bicameral. Su elemento diferenciador es la incorporación de mecanismos de control ex-post altamente estructurados que transforman el monitoreo de promesas en un proceso continuo más allá del periodo electoral.

Funcionamiento Operativo

Su trabajo técnico se desarrolla en dos fases complementarias. Durante el periodo electoral, los partidos presentan solicitudes confidenciales de evaluación financiera de sus compromisos programáticos. Sin embargo, el elemento distintivo opera después de las elecciones: la legislación obliga a la PBO a publicar dentro de los 30 días posteriores a los comicios un *Post-Election Report*, informe consolidado que cuantifica el impacto fiscal agregado de las promesas formuladas por la coalición gobernante y las principales fuerzas opositoras, vinculándolas directamente con las proyecciones oficiales de deuda, déficit y sostenibilidad presupuestaria. Este mecanismo transforma el programa electoral en una línea base formal de gestión pública, impidiendo que el gobierno electo justifique futuros incumplimientos argumentando desconocimiento de la situación financiera heredada.

Lecciones y Aplicabilidad para Chile

El modelo australiano resulta especialmente relevante considerando la ausencia actual de instrumentos que conecten formalmente las promesas presidenciales con la planificación presupuestaria plurianual del Estado. La implementación de reportes obligatorios de cum-

plimiento al inicio del periodo presidencial permitiría fortalecer la trazabilidad entre planificación, ejecución y control, reduciendo considerablemente los espacios de discrecionalidad política y aumentando la accountability institucional frente a la ciudadanía.

3.4.2. Modelos de Monitoreo Institucional Ex-Post: Marcos Legales y Manifiestos con Carácter Vinculante

La segunda tipología se centra en el monitoreo del cumplimiento programático una vez que el candidato electo asume el gobierno. En diversas democracias parlamentarias, el programa de gobierno adquiere un carácter institucional más robusto al transformarse en acuerdos formales de coalición entre los partidos que integran el gobierno. Según Bergman et al. (2021), estos acuerdos cumplen un rol central en la coordinación política de los gobiernos parlamentarios, alineando las agendas de los distintos partidos mediante compromisos específicos en materia legislativa, presupuestaria y programática, lo que facilita su posterior monitoreo.

En algunos sistemas políticos, el programa electoral del partido gobernante también puede adquirir relevancia institucional indirecta en el proceso legislativo. Un ejemplo relevante es la Convención de Salisbury en el Reino Unido, doctrina constitucional que establece que la Cámara de los Lores no debe bloquear iniciativas legislativas explícitamente incluidas en el manifiesto electoral del partido que obtuvo la mayoría en la Cámara de los Comunes. De acuerdo con Schleiter y Tavits (2021), este tipo de normas informales refuerza el vínculo entre los programas electorales y la agenda legislativa del gobierno, reduciendo el riesgo de bloqueo institucional frente a políticas que cuentan con legitimidad democrática derivada de las urnas.

Desde la perspectiva de la ingeniería institucional, estos mecanismos actúan como dispositivos de alineación estratégica que buscan asegurar que las decisiones políticas tomadas durante el mandato permanezcan coherentes con el plan programático presentado a los votantes.

La comparación de estos modelos evidencia que las experiencias internacionales convergen en tres elementos comunes: evaluación ex-ante de promesas, autonomía institucional de los organismos de control y mecanismos de rendición de cuentas ex-post. Ninguno de estos componentes se encuentra plenamente desarrollado en el caso chileno, lo que configura el punto de partida del análisis comparativo desarrollado en el capítulo de resultados.

3.4.3. Modelos de Monitoreo Ex-Post Ciudadano: Observatorios Técnicos y Metodologías de Promise Trackers

Una tercera tipología ha emergido con fuerza en las últimas décadas a partir del desarrollo de las tecnologías digitales y del paradigma del gobierno abierto. Este enfoque se basa en la participación activa de la sociedad civil en el monitoreo del desempeño gubernamental mediante plataformas digitales conocidas como Promise Trackers, que registran, clasifican y evalúan el grado de cumplimiento de las promesas gubernamentales. Según Duval y Pétry (2021), estas iniciativas constituyen una innovación relevante en el campo de la rendición de cuentas democrática, ya que convierten información política compleja en indicadores accesibles para la ciudadanía, reduciendo significativamente los costos de acceso a la información política y contribuyendo a disminuir las asimetrías informativas entre el gobierno y la sociedad (Dunleavy et al., 2006).

Si bien existen iniciativas de la sociedad civil orientadas al monitoreo de compromisos gubernamentales, estas operan principalmente como mecanismos de transparencia externa y carecen de facultades institucionales para incidir en los incentivos del sistema político. Desde la perspectiva del control de gestión, los Promise Trackers pueden entenderse como tableros de control públicos que transforman los compromisos políticos en indicadores visibles de desempeño; sin embargo, al carecer de atribuciones normativas o vinculantes, no alteran los incentivos estructurales del sistema político ni generan consecuencias formales ante el incumplimiento.

El análisis comparado desarrollado en esta sección proporciona el referente normativo e institucional utilizado para interpretar los resultados empíricos de la investigación. Los casos examinados permiten identificar mecanismos de control ex-ante y ex-post ausentes en el modelo chileno, los cuales servirán como criterio de contraste para evaluar las brechas detectadas en el capítulo de resultados. En consecuencia, las experiencias de Países Bajos, Canadá y Australia no se incorporan como modelos prescriptivos, sino como estándares de referencia para el análisis comparativo del sistema chileno de seguimiento y control programático.

3.5. Marco Institucional Chileno: Un diseño incompleto

El análisis de los modelos internacionales de monitoreo programático evidencia que las democracias contemporáneas han desarrollado diversos mecanismos institucionales destinados a reducir las brechas entre las promesas electorales y su ejecución efectiva. Sin embargo, la aplicabilidad de estos mecanismos depende en gran medida de la arquitectura institucional específica de cada país.

En el caso chileno, el sistema político presenta características estructurales que dificultan la evaluación sistemática del cumplimiento programático, configurando lo que desde la perspectiva del control de gestión puede denominarse un diseño institucional incompleto.

3.5.1. Hiperpresidencialismo y Diseño Institucional Chileno

El sistema político chileno se organiza en torno a un régimen presidencialista que la literatura institucional ha caracterizado frecuentemente como hiperpresidencialista, debido a la amplia concentración de atribuciones en la figura del presidente de la república. Para los fines de esta investigación, estas atribuciones son relevantes en la medida en que condicionan directamente la capacidad del Ejecutivo para implementar su agenda programática y, simultáneamente, limitan los mecanismos de control horizontal sobre dicha implementación.

Entre las facultades con mayor incidencia sobre el cumplimiento programático destacan

la iniciativa exclusiva en materias que impliquen gasto público, la facultad de declarar urgencias legislativas que definen la prioridad de los proyectos en el Congreso, la dirección política de la administración del Estado y la potestad reglamentaria para ejecutar políticas sin requerir aprobación parlamentaria. Según Siavelis (2000), este conjunto de atribuciones otorga al Ejecutivo una capacidad considerable para definir la agenda legislativa y orientar el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

Sin embargo, estas facultades coexisten con limitaciones estructurales igualmente relevantes. Una proporción significativa de las promesas presidenciales requiere la aprobación de legislación en el Congreso Nacional, lo que introduce dependencia de un sistema multipartidista caracterizado por alta fragmentación partidaria y necesidad de negociación permanente. En este escenario, la predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo no garantiza la ejecución íntegra de las políticas comprometidas, ya que el presidente controla la agenda, pero no controla completamente la implementación. Esta tensión entre capacidad de agenda y capacidad de ejecución conecta directamente con los conceptos de implementation gap y veto players desarrollados en las secciones anteriores, y constituye uno de los factores explicativos centrales de los resultados empíricos presentados en el capítulo 5.

3.5.2. Capacidades y Límites del Sistema de Control Estatal Chileno

En el sistema institucional chileno, las funciones de control y evaluación del aparato estatal se distribuyen principalmente entre tres organismos: la Contraloría General de la República (CGR), la Dirección de Presupuestos (DIPRES) y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES). Si bien cada uno desempeña un rol relevante dentro del ecosistema de control público, ninguno posee competencias explícitas para monitorear sistemáticamente el cumplimiento de los programas presidenciales. La tabla siguiente sintetiza las capacidades y límites de cada organismo:

Tabla 3

Capacidades y límites del sistema de control estatal chileno frente al cumplimiento programático.

Organismo	Qué Controla	Qué No Controla
CGR	Legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos mediante toma de razón	Mérito, oportunidad o cumplimiento efectivo de compromisos programáticos.
DIPRES	Eficiencia y ejecución presupuestaria de programas públicos específicos.	Seguimiento integral de las promesas electorales como unidad de análisis.
SEGPRES	Coordinación política entre el Ejecutivo y el Congreso; seguimiento de la agenda legislativa.	Auditoría independiente del programa de gobierno desde una posición autónoma.

Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

La CGR ejerce un rol central en el control jurídico de la administración pública; sin embargo, la doctrina administrativa chilena limita estrictamente este control al ámbito de la legalidad, excluyendo cualquier evaluación sobre el mérito o la conveniencia de las decisiones de política pública. Por su parte, la DIPRES concentra sus evaluaciones en la eficiencia financiera de programas específicos, sin contar con herramientas metodológicas destinadas a medir transversalmente el cumplimiento integral de las promesas presidenciales. Finalmente, la SEGPRES, al tratarse de un órgano directamente dependiente del presidente, orienta su función principalmente a facilitar la implementación de la agenda gubernamental, más que a fiscalizarla desde una posición independiente.

La coexistencia de estos tres organismos configura un ecosistema de control que, aunque robusto en materia administrativa y presupuestaria, presenta un vacío estructural relevante:

ninguna institución posee atribuciones explícitas para monitorear, evaluar o auditar el grado de cumplimiento efectivo de los programas presidenciales comprometidos ante la ciudadanía.

3.5.3. Brechas Institucionales y Necesidad de Monitoreo Programático

El origen de esta brecha institucional puede identificarse en la propia normativa electoral que regula el proceso de elección presidencial en Chile. De acuerdo con la Ley N.º 18.700 Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, los candidatos presidenciales deben presentar un programa de gobierno como parte de los antecedentes requeridos para oficializar su candidatura ante el Servicio Electoral. Sin embargo, este requisito tiene un carácter esencialmente formal: la normativa vigente no establece mecanismos para evaluar la factibilidad técnica de los programas presentados ni contempla instrumentos institucionales para monitorear su cumplimiento durante el periodo presidencial.

Según Faúndez Caicedo y Navia (2024), esta ausencia refleja una característica estructural del sistema político chileno: los programas de gobierno funcionan principalmente como instrumentos de comunicación política durante las campañas electorales, pero no como documentos vinculantes de planificación gubernamental. Desde la perspectiva de la teoría organizacional, esto puede interpretarse como un diseño institucional incompleto: el sistema exige la elaboración de un instrumento de planificación estratégica, pero no desarrolla la infraestructura institucional necesaria para supervisar su ejecución efectiva.

La pregunta que surge naturalmente es: si existen organismos de control consolidados, ¿por qué persiste la brecha de implementación? La respuesta radica en que el ecosistema de control actual fue diseñado para supervisar legalidad, ejecución presupuestaria y coordinación administrativa, pero no para monitorear el cumplimiento de compromisos programáticos. Esta distinción es precisamente la justificación central de la presente investigación: la ausencia de mecanismos técnicos vinculantes genera incentivos consistentes con el fenómeno de riesgo moral descrito en la teoría de la agencia, donde las coaliciones políticas pueden for-

mular compromisos estructurales de alta complejidad durante las campañas electorales aun cuando existan bajas probabilidades de ejecución efectiva, debido a que el diseño institucional vigente no contempla sanciones, métricas obligatorias ni mecanismos permanentes de accountability programática frente al incumplimiento de dichas metas.

3.6. Síntesis del Capítulo y Transición Metodológica

A partir de la revisión de la literatura, se observa que el incumplimiento de los programas de gobierno puede interpretarse como un problema estructural asociado a mecanismos de control, rendición de cuentas y gestión pública. Diversos estudios han señalado que, en contextos donde la información entre gobernantes y ciudadanía es asimétrica, resulta necesario implementar instrumentos institucionales que permitan monitorear el cumplimiento de los compromisos políticos y evaluar el desempeño gubernamental de manera objetiva.

La evidencia comparada muestra que distintas democracias han desarrollado mecanismos formales de accountability horizontal, como oficinas presupuestarias independientes, sistemas de monitoreo programático y plataformas de seguimiento de promesas, que permiten reducir la brecha entre los compromisos electorales y su ejecución durante el periodo de gobierno. En contraste, el marco institucional chileno presenta limitaciones relevantes en materia de seguimiento sistemático de programas de gobierno, lo que dificulta evaluar de manera estandarizada el grado de cumplimiento de las agendas presidenciales.

En este contexto, resulta pertinente avanzar desde el análisis conceptual hacia una evaluación empírica del fenómeno. Con este objetivo, la presente investigación propone aplicar herramientas de análisis de gestión pública para medir el grado de cumplimiento de compromisos programáticos en Chile. En consecuencia, el siguiente capítulo presenta el marco metodológico de la investigación, donde se describe el diseño del estudio, los criterios utilizados para identificar compromisos programáticos medibles y la aplicación de una metodología de Gap Analysis que permitirá evaluar la brecha existente entre las promesas de campaña y las

políticas efectivamente implementadas durante los gobiernos de Sebastián Piñera y Gabriel Boric.

4 Metodología

El presente capítulo describe el diseño metodológico utilizado para el desarrollo de la investigación. En él se detallan el enfoque del estudio, las unidades de análisis, los instrumentos de recolección de información y los procedimientos utilizados para el análisis de los datos. Este diseño metodológico se estructura en función de los objetivos de la investigación, permitiendo establecer un procedimiento sistemático para evaluar el cumplimiento de los programas de gobierno y analizar las brechas existentes entre las promesas programáticas y su implementación.

4.1. Enfoque y Tipo de Investigación

La presente investigación adopta un enfoque mixto con predominancia cuantitativa, orientado a medir el nivel de cumplimiento de los programas de gobierno en Chile a través de indicadores verificables y objetivos. Desde el punto de vista metodológico, el estudio se enmarca en un diseño descriptivo y evaluativo, ya que busca analizar el grado de ejecución de los compromisos programáticos presidenciales y evaluar las brechas existentes entre lo prometido durante la campaña y lo efectivamente implementado durante el periodo de gobierno.

Además, incorpora un componente comparativo al contrastar el diseño institucional chileno con experiencias internacionales de monitoreo programático en democracias consolidadas. Este enfoque permite contextualizar los resultados y examinar el fenómeno desde las perspectivas del control de gestión institucional y la teoría de la agencia.

4.2. Diseño de la Investigación

El diseño metodológico corresponde a un estudio de carácter no experimental, dado que no se manipulan deliberadamente variables de control, sino que se observa el fenómeno del cumplimiento programático en su contexto institucional natural.

Asimismo, la investigación adopta un diseño longitudinal-retrospectivo estructurado como un estudio de casos múltiples. La dimensión retrospectiva permite auditar el ciclo de ejecución de promesas en los últimos dos periodos ya finalizados (Sebastián Piñera, 2018-2022, y Gabriel Boric, 2022-2026). La selección temporal de estas dos administraciones obedece a una lógica comparativa: al representar a las dos principales coaliciones políticas del país operando bajo las mismas reglas constitucionales, es posible aislar el sesgo ideológico y concentrar el análisis empírico en las fricciones estructurales del aparato estatal.

Finalmente, para garantizar la validez de los resultados, el estudio emplea un análisis documental sistemático como técnica principal, transformando documentos narrativos oficiales en datos cuantitativos estructurados que permiten la medición objetiva del desempeño gubernamental.

4.3. Unidad de Análisis

La unidad de análisis corresponde a las promesas programáticas testables contenidas en los programas de gobierno presidenciales.

Se considera promesa testable aquella declaración que cumple simultáneamente con los siguientes criterios:

- Está explícitamente mencionada en el programa de gobierno.
- Describe una acción concreta de política pública que el gobierno se compromete a ejecutar.
- Puede ser verificada de manera objetiva mediante información pública disponible (leyes promulgadas, decretos, programas implementados, asignaciones presupuestarias u otros instrumentos institucionales).
- Es atribuible al gobierno en ejercicio durante el período presidencial analizado.

Quedan excluidas del análisis las declaraciones de carácter general, los principios ideológicos, las metas abstractas o cualquier afirmación que no permita una verificación empírica clara.

4.4. Técnica de Análisis: Gap Analysis

Para evaluar el grado de cumplimiento programático se emplea la técnica de Gap Analysis, ampliamente utilizada en el campo del control de gestión y la evaluación de desempeño organizacional.

El Gap Analysis permite identificar la brecha entre un estado deseado (o esperado) y el estado real observado. En esta investigación, el estado esperado corresponde a la promesa programática tal como fue formulada en el programa presidencial, mientras que el estado real se refiere al nivel efectivo de implementación alcanzado durante el mandato.

La brecha de cumplimiento se establece mediante la comparación entre ambos estados, lo que permite clasificar cada promesa según su nivel de ejecución (total, parcial o nulo).

Para sistematizar el proceso de recolección de información se diseñó una Matriz de Evaluación de Promesas, que registra de forma estructurada cada unidad de análisis junto con sus respectivos medios de verificación documental.

4.5. Operacionalización de Variables

Con el fin de transformar conceptos analíticos en indicadores cuantificables, se estableció una tabla de operacionalización de variables que define las dimensiones y escalas utilizadas en el análisis.

Tabla 4
Operacionalización de variables de la investigación.

Variable (Tipo)	Dimensión	Indicador / Criterio de Medición	Escala de Valoración
Cumplimiento Programático (Dependiente)	Nivel de ejecución de la promesa	Grado de implementación verificable de la acción comprometida	0 = Cumplimiento nulo 1 = Cumplimiento parcial 2 = Cumplimiento total
Naturaleza de la Promesa (Independiente)	Tipo de instrumento requerido	Vía institucional necesaria para su implementación	1 = Administrativa 2 = Legislativa 3 = Financiera
Exogeneidad (Control)	Dependencia de actores externos	Estado de tramitación legislativa o institucional	1 = Aprobado o Promulgado 2 = En trámite 3 = Rechazado o Archivado

Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

4.6. Recolección de Datos

La recolección de datos se realiza a partir de fuentes documentales oficiales, incluyendo:

- Programas de gobierno presidenciales.
- Informes ministeriales y balances de gestión.
- Decretos y publicaciones del Diario Oficial.
- Proyectos de ley y boletines del Congreso Nacional.
- Informes de ejecución presupuestaria de la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Para organizar la información se diseñó una matriz de evaluación de promesas, que permite registrar de forma sistemática el estado de cada compromiso programático.

Tabla 5

Ejemplificación de la estructura de la matriz de evaluación de promesas.

ID	Gobierno	Eje Estratégico	Promesa	Naturaleza	Est. de Cumplimiento
P-001	Piñera	Economía	Creación de Oficina Nacional de Productividad	Administrativa	Cumplida (2)
B-001	Boric	Salud	Reducción de listas de espera	Financiera	Parcial (1)

Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

4.7. Análisis Comparativo

Con el propósito de operacionalizar el proceso de contrastación internacional planteado en los objetivos del estudio, el análisis comparativo (benchmarking) no se abordará de manera narrativa, sino mediante el diseño y aplicación de una Matriz de Evaluación Institucional Comparada. Esta herramienta metodológica tiene por función estructurar y parametrizar los atributos de los sistemas de control externos para compararlos simétricamente con la línea base del modelo chileno constituido por la DIPRES, la SEGPRES y la Contraloría General de la República.

Para efectos del análisis, cada uno de los modelos internacionales seleccionados, clasificados bajo la tipología tridimensional de control ex-ante, ex-post institucional y ex-post ciudadano, será evaluado y tabulado en función de cuatro dimensiones operacionales críticas:

- **Grado de autonomía orgánica:** evalúa la independencia jurídica y presupuestaria de la entidad auditora frente al poder Ejecutivo (ej. dependencia ministerial frente a autonomía parlamentaria o constitucional).
- **Carácter de vinculación jurídica:** determina el nivel de obligatoriedad normativa del programa de gobierno y las consecuencias legales o institucionales directas ante desviaciones no justificadas del plan estratégico original.
- **Alcance y horizonte metodológico:** define la capacidad técnica del organismo para procesar datos, distinguiendo entre análisis microeconómico de corto plazo, modelamiento macroeconómico estructural de largo plazo o traducción de datos a indicadores cívicos.
- **Mecanismo de activación de incentivos:** identifica si el esquema de control genera sanciones de carácter legal, administrativo, bloqueos legislativos formales o costos puramente reputacionales en el mercado electoral.

El procedimiento de análisis se ejecutará en tres etapas secuenciales. En primer lugar, se caracterizarán las variables de los casos de estudio internacionales dentro de la matriz paramétrica. En segundo lugar, se someterá al modelo institucional chileno al mismo estándar de evaluación para identificar sus brechas de diseño organizacional. Finalmente, mediante un proceso de inferencia analítica y triangulación, los resultados cualitativos de esta matriz se cruzarán con los índices cuantitativos de cumplimiento obtenidos en el Gap Analysis nacional. Este cruce metodológico permitirá determinar si existe una correlación entre la ausencia de determinadas variables de control en Chile y la magnitud de la brecha de implementación detectada en las promesas presidenciales.

4.8. Índice de Cumplimiento Programático

Para cuantificar el desempeño de cada administración se construye un Índice de Cumplimiento Programático (ICP), el cual permite medir el nivel agregado de ejecución de las promesas evaluadas.

El índice se calcula mediante la siguiente fórmula:

$$ICP = \frac{\sum P_C}{2N} \quad (1)$$

Donde:

- P_C : Puntuación obtenida por cada promesa (0, 1 o 2).
- N : Número total de promesas evaluadas.
- 2: Valor máximo posible por promesa.

El resultado se expresa como un porcentaje de cumplimiento programático, permitiendo comparar el desempeño entre diferentes gobiernos.

5 Resultados

El presente capítulo expone los hallazgos empíricos obtenidos mediante la aplicación de la metodología sobre una muestra de promesas testables pertenecientes a los programas presidenciales de Sebastián Piñera (2018-2022) y Gabriel Boric (2022-2026), focalizadas en los ejes estratégicos de Salud, Educación y Trabajo/Previsión Social. La evaluación se desarrolló a partir de la triangulación de fuentes oficiales del Estado, incluyendo información legislativa, presupuestaria y administrativa, complementadas con mecanismos externos de validación provenientes de observatorios independientes de seguimiento programático.

Con el propósito de responder de manera secuencial a los objetivos de investigación, los resultados se estructuran en tres dimensiones analíticas complementarias. En primer lugar, se establece una línea base cuantitativa del nivel de cumplimiento programático, mediante la construcción del Índice de Cumplimiento Programático (ICP), permitiendo medir la magnitud de la brecha de implementación existente entre las metas comprometidas y su grado efectivo de materialización. Posteriormente, se identifican las principales barreras institucionales y operacionales que explican dichas desviaciones, analizando el impacto de factores como la fragmentación legislativa, las restricciones presupuestarias y la naturaleza administrativa o legislativa de cada compromiso. Finalmente, se desarrolla un análisis comparativo respecto de los modelos internacionales de regulación y monitoreo revisados en el capítulo anterior, contrastando el desempeño chileno con experiencias institucionales pertenecientes a democracias avanzadas de la OCDE.

Cabe señalar que el objetivo de este análisis no consiste en emitir una valoración política o ideológica sobre las administraciones estudiadas, sino evaluar, desde una perspectiva de control de gestión y eficiencia institucional, la capacidad del aparato estatal chileno para transformar compromisos programáticos en resultados verificables. En este sentido, el capítulo busca demostrar que las desviaciones observadas responden, en gran medida, a limitaciones

estructurales del diseño institucional y no exclusivamente a decisiones contingentes de cada gobierno.

5.1. Línea Base del Caso Chileno: Cuantificación del Nivel de Cumplimiento Programático

Con el objetivo de establecer una línea base empírica sobre la capacidad del Estado chileno para ejecutar los compromisos adquiridos durante los procesos electorales, se procedió a sistematizar y auditar una muestra de promesas presidenciales pertenecientes a los programas de gobierno de Sebastián Piñera (2018 - 2022) y Gabriel Boric (2022-2026). El levantamiento de información, detallado en el Anexo 9.1, consideró un total de 107 promesas testables, de las cuales 49 corresponden a la administración de Sebastián Piñera (segundo mandato) y 58 al mandato de Gabriel Boric, concentrándose exclusivamente en los ejes estratégicos de Salud, Educación y Trabajo/Previsión Social, cuya selección se fundamenta por su alta sensibilidad social, complejidad institucional y significativo impacto presupuestario sobre el gasto público nacional.

Tabla 6
Composición de la muestra analizada por eje estratégico.

Eje Estratégico	Sebastián Piñera (2018 - 2022)	Gabriel Boric (2022 - 2026)
Salud	14 promesas	20 promesas
Educación	10 promesas	11 promesas
Trabajo / Previsión Social	25 promesas	27 promesas
Total Global	49 promesas	58 promesas

Nota. Elaboración propia a partir de los programas de gobierno oficiales.

La identificación de las unidades de análisis se realizó aplicando los criterios metodológicos definidos en el capítulo anterior para la operacionalización de una "promesa testable", ex-

cluyendo aquellas declaraciones de carácter retórico, aspiracional o carentes de mecanismos verificables de implementación. En consecuencia, únicamente se incorporaron compromisos que permitieran constatar empíricamente su grado de ejecución mediante evidencia documental objetiva, tales como proyectos de ley, decretos, programas presupuestarios, reformas institucionales o indicadores oficiales de avance.

Posteriormente, cada promesa fue sometida a un proceso de triangulación de fuentes, utilizando como base principal información proveniente de organismos oficiales del Estado, tales como la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN), la Dirección de Presupuestos (DI-PRES), cuentas públicas presidenciales y reportes ministeriales sectoriales, complementados con plataformas independientes de seguimiento programático como mecanismo de validación externa. Esta estrategia metodológica permitió reducir sesgos de interpretación y aumentar la consistencia de la codificación.

Con el propósito de transformar cualitativamente las promesas en métricas comparables de desempeño, cada compromiso fue clasificado según su nivel de cumplimiento efectivo en tres categorías ordinales: cumplimiento nulo, correspondiente a iniciativas con entre 0 % y 10 % de avance físico, legislativo o financiero verificable; cumplimiento parcial, asociado a avances intermedios entre 11 % y 89 %; y cumplimiento total, asignado a aquellas promesas cuya implementación alcanzó entre un 90 % y un 100 % de ejecución respecto de su formulación original. Esta codificación permitió construir posteriormente el Índice de Cumplimiento Programático (ICP), utilizado como indicador sintético para medir la magnitud de la brecha de implementación presente en el caso chileno.

5.1.1. Distribución Global del Cumplimiento

El primer hallazgo de la investigación evidencia la existencia de una brecha de implementación estructural y transversal en el sistema político chileno, observable en ambos mandatos presidenciales analizados, independientemente de su orientación ideológica o composición

de coalición. La sistematización de las 107 promesas permitió identificar que una proporción significativa de los compromisos gubernamentales no alcanza niveles de ejecución plena durante el periodo presidencial correspondiente, concentrándose principalmente en categorías de cumplimiento parcial o estancamiento institucional.

La Tabla 7 y la Figura 2 presenta la distribución consolidada del estado de cumplimiento programático para las administraciones de Sebastián Piñera y Gabriel Boric, clasificadas según los criterios metodológicos definidos previamente.

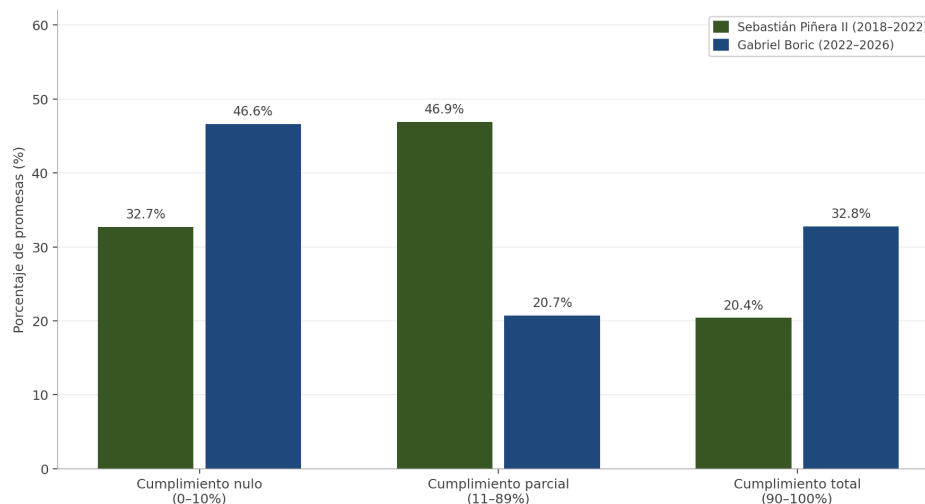
Tabla 7
Distribución del cumplimiento programático por administración presidencial.

Nivel de Ejecución	Sebastián Piñera (2018 - 2022)	Gabriel Boric (2022 - 2026)
Cumplimiento Nulo	16 promesas	27 promesas
Cumplimiento Parcial	23 promesas	12 promesas
Cumplimiento Total	10 promesas	19 promesas
Total Muestra Evaluada	49 promesas	58 promesas

Nota. Elaboración propia a partir de datos obtenidos desde la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2024), Dirección de Presupuestos (2023), cuentas públicas presidenciales y plataformas independientes de seguimiento programático.

Figura 2

Distribución del cumplimiento programático por administración presidencial.



Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas, que compara visualmente la proporción nula, parcial y total de promesas estipuladas en el programa de gobierno de cada presidente.

Los datos revelan dinámicas de gestión diferenciadas, pero con un denominador común: la dificultad para materializar la planificación estratégica original.

En el caso de la administración de Sebastián Piñera, la gestión se caracterizó por un alto volumen de iniciativas en estado "parcial"(46,9%). Esto indica que el Ejecutivo logró iniciar la tramitación o ejecución de sus políticas, pero enfrentó fricciones que impidieron su finalización íntegra.

Por su parte, el mandato de Gabriel Boric presentó una distribución más polarizada. Si bien ostentó una mayor proporción de promesas totalmente cumplidas (32,8%), casi la mitad de su agenda evaluada (46,6%) se encuentra en un estado "nulo", lo que refleja un estancamiento absoluto de proyectos clave desde su formulación.

Al promediar el avance real de todas las promesas analizadas, la administración de Sebastián Piñera alcanzó un 47,1 % de cumplimiento global, mientras que la administración de Gabriel Boric registró un 44,3 %. Esta similitud estadística (una diferencia menor al 3 %) permite

sostener preliminarmente que el aparato institucional chileno presenta limitaciones significativas para garantizar la trazabilidad y cumplimiento efectivo de las agendas programáticas presidenciales. La evidencia sugiere que las desviaciones observadas no constituyen episodios aislados o no radican en impericias exclusivas de un sector político, sino que reflejan fricciones estructurales asociadas al diseño institucional, la coordinación interorganizacional y los mecanismos de control ex-post existentes en el Estado chileno.

5.1.2. Cálculo e Interpretación del Índice de Cumplimiento Programático

Para estandarizar el desempeño de ambos periodos presidenciales y permitir un ejercicio de benchmarking objetivo que trascendiera el simple conteo de iniciativas ejecutadas, se aplicó el Índice de Cumplimiento Programático (ICP), formulado metodológicamente en el apartado 4.8 (Ecuación 1).

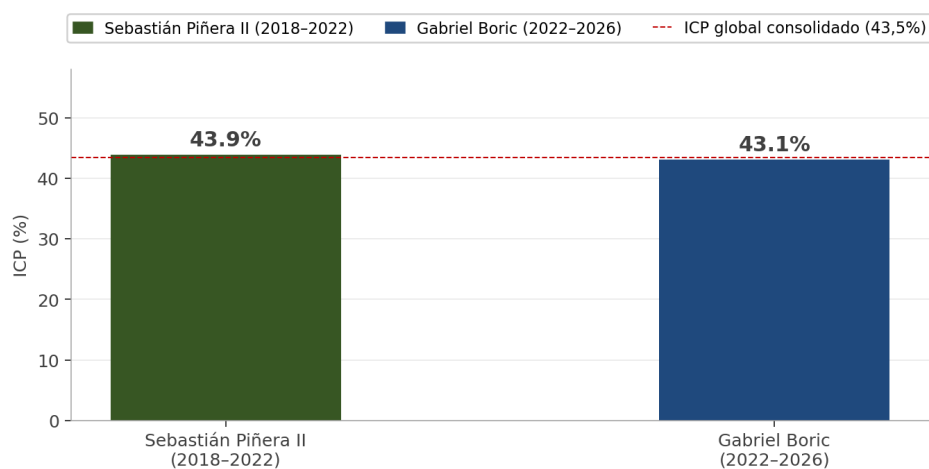
La utilización de este indicador permitió transformar el estado de avance de cada compromiso en un valor paramétrico comparable, cuantificando así la distancia existente entre la ejecución real de las políticas públicas y el escenario ideal comprometido originalmente en los programas presidenciales. En términos analíticos, el ICP funciona como un indicador sintético de eficiencia programática, expresando el porcentaje efectivo de materialización del diseño estratégico gubernamental.

Bajo esta lógica, un ICP de 100% representaría un mandato presidencial en el cual la totalidad de las promesas evaluadas hubiese sido implementada íntegramente conforme a su formulación original. La Tabla 8 presenta los resultados obtenidos para cada administración analizada.

Tabla 8*Índice de Cumplimiento Programático (ICP) por mandato presidencial.*

Gobierno	Promesas Evaluadas (N)	Puntaje Obtenido ($\sum P_C$)	Puntaje Máximo Ideal (2N)	ICP (%)
Sebastián Piñera (2018 - 2022)	49	43	98	43,9 %
Gabriel Boric (2022 - 2026)	58	50	116	43,1 %
Global Consolidado	107	93	214	43,5 %

Nota. Elaboración propia a partir de la ponderación y sistematización de datos provenientes de la aplicación de la metodología expuesta sobre la muestra analizada.

Figura 3*Comparación del ICP por administración.*

Nota. Elaboración propia en base a la aplicación de la metodología.

Los resultados evidencian un Índice de Cumplimiento Programático global consolidado de apenas 43,5 %, cifra que confirma la existencia de una brecha de implementación estructural respecto del escenario ideal de cumplimiento. Este indicador refleja un nivel significativo de fricción operativa dentro del aparato estatal chileno, donde una parte considerable de las

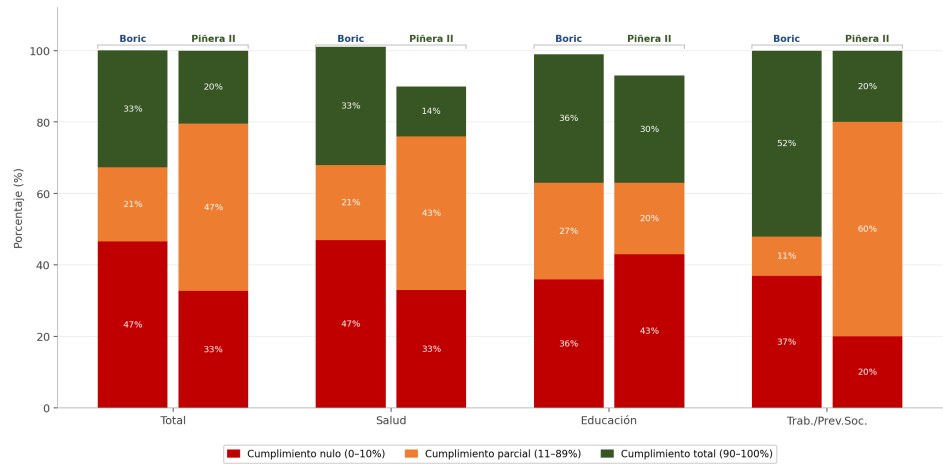
agendas programáticas presidenciales experimenta desviaciones durante su ciclo de ejecución.

La administración de Sebastián Piñera alcanzó un ICP de 43,9 %, mientras que el gobierno de Gabriel Boric registró un 43,1 %, configurando una diferencia estadísticamente marginal inferior a un punto porcentual. Este comportamiento homogéneo resulta particularmente relevante desde el punto de vista institucional, ya que sugiere que las dificultades de implementación trascienden las diferencias ideológicas o programáticas entre coaliciones políticas.

5.1.3. Desempeño por Áreas de Política Pública

Al desagregar el Índice de Cumplimiento Programático según las áreas temáticas priorizadas, se observa que la distribución de la brecha de implementación no es homogénea, presentando variaciones significativas dependiendo del sector de intervención. La Figura 4 expone el comportamiento del avance promedio alcanzado en cada uno de los tres ejes estratégicos evaluados.

Figura 4
Distribución del cumplimiento programático por administración presidencial.



Nota. Elaboración propia en base a las fuentes citadas.

El comportamiento sectorial permite extraer conclusiones analíticas relevantes para la gestión pública:

El desafío sectorial en salud: representa el área con mayores dificultades de implementación institucional, especialmente restrictiva para el periodo 2022-2026 (apenas un 21,5 % de avance promedio). Las reformas de salud suelen requerir intervenciones sistémicas profundas y reorganizaciones de alta complejidad operativa, lo que las vuelve altamente vulnerables a la falta de acuerdos.

Alineación en trabajo y previsión social: a pesar del intenso debate público que rodea al sistema de pensiones y las leyes laborales, este eje es el que presenta el mejor desempeño relativo y la mayor estabilidad en ambas administraciones, superando el 54 % de avance promedio en los dos periodos. Esto responde a presiones de urgencia social que fuerzan al aparato estatal a viabilizar consensos parciales (como incrementos en aportes solidarios o ajustes de asignaciones fiscales), dinamizando la cadena de ejecución.

La cuantificación de esta línea base demuestra de manera concluyente que menos de la mitad de la planificación estratégica presentada ante la ciudadanía logra traducirse en resultados materiales tangibles, abriendo el camino para evaluar cuáles son las variables explicativas de esta brecha.

5.2. Identificación de Barreras Institucionales y Fricción Normativa

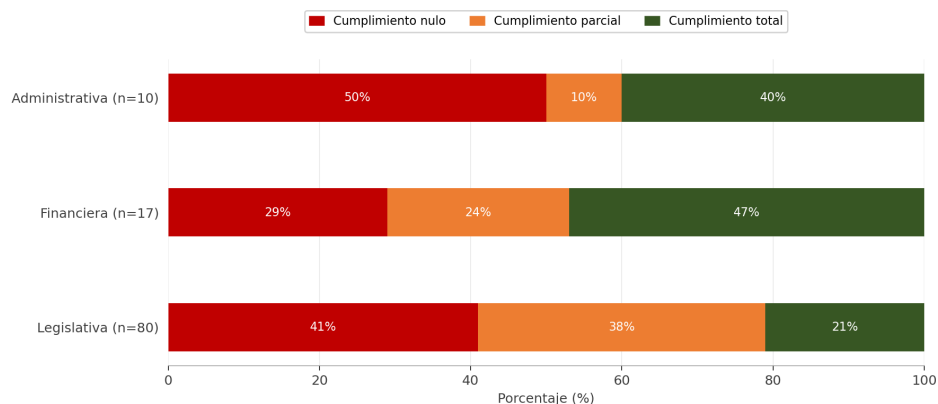
Una vez cuantificada la brecha de implementación en el aparato estatal chileno, resulta fundamental identificar las barreras estructurales que impiden que los compromisos se materialicen. Para dar respuesta a esta interrogante, se realizó un análisis cruzado entre el estado de cumplimiento de las promesas y la vía institucional requerida para su ejecución (administrativa, financiera o legislativa).

La Tabla 9 expone la frecuencia absoluta de este cruce paramétrico, evidenciando de manera objetiva dónde se originan los cuellos de botella en la gestión pública.

Tabla 9*Distribución del cumplimiento programático según naturaleza institucional.*

Naturaleza de la promesa	Total de promesas	Cumplimiento Total	Cumplimiento Parcial	Cumplimiento Nulo
Administrativa (decretos o gestión directa)	10	4	1	5
Financiera (asignación vía DIPRES)	17	8	4	5
Legislativa (tramitación en el Congreso)	80	17	30	33
Total General	107	29	35	43

Nota. Elaboración propia a partir de la clasificación institucional de las promesas contenidas en la muestra analizada.

Figura 5*Distribución porcentual del cumplimiento según naturaleza institucional.*

Nota. Elaboración propia a partir de la clasificación institucional de las promesas contenidas en la muestra analizada. Los porcentajes se calculan sobre el total de promesas de cada categoría.

Los resultados expuestos evidencian que el nivel de cumplimiento varía significativamente según la naturaleza institucional requerida para su ejecución, sugiriendo que la arquitectura

del aparato estatal chileno genera fricciones diferenciadas dependiendo del tipo de herramienta administrativa, financiera o legislativa involucrada.

5.2.1. El Poder Legislativo como "Veto Player" Estructural

El hallazgo más significativo derivado de la Tabla 9 y la Figura 5 corresponde a la elevada dependencia legislativa que presentan los programas presidenciales en Chile. Del total de 107 promesas estructurales evaluadas, 80 requerían necesariamente la tramitación y aprobación de proyectos de ley en el Congreso Nacional, representando un 74,7 % de la muestra consolidada. Este dato confirma que la mayor parte de las transformaciones comprometidas en campaña no depende exclusivamente de la capacidad operativa del Ejecutivo, sino de procesos de negociación política altamente complejos y expuestos a múltiples actores con capacidad de bloqueo institucional.

Al examinar el ciclo de ejecución de estas 80 iniciativas legislativas, los resultados evidencian empíricamente la teoría de los veto players desarrollada en el marco teórico. En primer lugar, un 41,2 % de las promesas legislativas permaneció en estado de cumplimiento nulo, debido a proyectos rechazados, archivados, retirados o que nunca alcanzaron a ingresar formalmente al proceso legislativo por ausencia de viabilidad política o fiscal. En segundo término, un 37,5 % alcanzó únicamente un nivel de cumplimiento parcial. En términos operacionales, esto implica que las iniciativas debieron experimentar modificaciones sustantivas respecto de su diseño programático original, ya sea reducciones presupuestarias, limitaciones de cobertura o alteraciones normativas, para obtener viabilidad parlamentaria y construir acuerdos mínimos de aprobación. Finalmente, solo un 21,2 % logró completar íntegramente su tramitación respetando los objetivos estratégicos originalmente comprometidos en campaña.

Desde la perspectiva del control de gestión, estos resultados permiten concluir que el Congreso Nacional opera como el principal punto de fricción institucional del ciclo de im-

plementación programática chileno. Si bien el presidente de la república concentra amplias facultades constitucionales para definir prioridades legislativas e iniciar proyectos con impacto fiscal, el sistema carece de mecanismos que aseguren la trazabilidad efectiva entre la planificación presidencial y el resultado final del proceso legislativo. En consecuencia, el hiperpresidencialismo chileno convive paradójicamente con altos niveles de desviación programática, ya que la capacidad de agenda del Ejecutivo no garantiza la ejecución íntegra de las políticas comprometidas ante la ciudadanía.

5.2.2. Desempeño de las Vías Administrativas y Financieras

En contraste con las iniciativas sujetas a aprobación parlamentaria, las promesas cuya materialización dependía principalmente de herramientas administrativas o presupuestarias presentan patrones de comportamiento diferenciados. Las iniciativas de naturaleza financiera, asociadas a reasignaciones presupuestarias, subsidios o incremento de recursos mediante la Ley de Presupuestos, alcanzaron el mejor desempeño relativo dentro de la muestra analizada. De las 17 promesas clasificadas bajo esta categoría, 8 lograron un cumplimiento total.

Este comportamiento sugiere que, cuando el Ejecutivo dispone de margen de maniobra fiscal y control directo sobre la asignación presupuestaria, la probabilidad de ejecución aumenta significativamente. En otras palabras, las políticas cuya implementación depende prioritariamente de capacidades internas de gestión financiera presentan menores niveles de fricción institucional que aquellas sometidas a negociación legislativa prolongada.

No obstante, el desempeño de las promesas de naturaleza administrativa revela una situación particularmente relevante desde la óptica organizacional. A pesar de tratarse de iniciativas que, en teoría, podían ejecutarse mediante decretos, instrucciones ministeriales o rediseños internos de procesos, sin requerir aprobación parlamentaria, un 50 % de ellas terminó en estado de cumplimiento nulo.

Este resultado evidencia que la brecha de implementación no puede atribuirse exclusiva-

mente a bloqueos legislativos externos. Por el contrario, también existen restricciones operacionales internas asociadas al funcionamiento del aparato estatal. Entre los factores identificados destacan problemas de coordinación interministerial, alta rotación de autoridades políticas, discontinuidad en la gestión estratégica y limitaciones técnicas de capacidad institucional para ejecutar reformas dentro de los plazos presidenciales establecidos. En consecuencia, incluso aquellas iniciativas bajo control directo del Ejecutivo presentan importantes niveles de desviación respecto de la planificación original.

5.2.3. Vacíos en el Ecosistema de Control Interno

La persistencia de elevados niveles de incumplimiento programático, sin que ello genere consecuencias administrativas, políticas o institucionales formales para los gobiernos de turno, evidencia la existencia de un vacío estructural en el ecosistema de control del Estado chileno.

Actualmente, las desviaciones identificadas en los apartados anteriores no activan mecanismos obligatorios de auditoría estratégica ni sistemas permanentes de seguimiento programático. La CGR ejerce un rol preventivo altamente robusto mediante el trámite de toma de razón; sin embargo, su mandato jurídico se limita estrictamente al control de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos. En consecuencia, el organismo carece de atribuciones para evaluar el mérito técnico, la oportunidad o el nivel de cumplimiento efectivo de las políticas públicas comprometidas durante la campaña presidencial.

De manera similar, el Ministerio de Secretaría General de la Presidencia cumple funciones de coordinación política y seguimiento legislativo de la agenda gubernamental, pero no posee autonomía funcional para desempeñarse como un órgano auditor independiente respecto del programa de gobierno originalmente inscrito ante el Servicio Electoral de Chile. A su vez, la Dirección de Presupuestos concentra sus evaluaciones en la eficiencia financiera y presupuestaria de programas específicos, sin contar con herramientas metodológicas destinadas

a medir transversalmente el cumplimiento integral de las promesas presidenciales.

La ausencia de una entidad técnica especializada que sistematice publique y fiscalice periódicamente estas brechas de implementación, especialmente en materias de alta dependencia legislativa, genera incentivos consistentes con el fenómeno de riesgo moral descrito en la teoría de la agencia. Bajo este escenario, las coaliciones políticas pueden formular compromisos estructurales de alta complejidad durante las campañas electorales aun cuando existan bajas probabilidades de ejecución efectiva, debido a que el diseño institucional vigente no contempla sanciones, métricas obligatorias ni mecanismos permanentes de accountability programática frente al incumplimiento de dichas metas.

5.3. Análisis Comparativo Internacional: Contrastación de Brechas frente a Estándares OCDE

Los hallazgos cuantitativos expuestos en las secciones previas, sintetizados en un Índice de Cumplimiento Programático (ICP) global de 43,5% y una tasa de estancamiento del 41,2% en las iniciativas de carácter legislativo, evidencian que las desviaciones en la ejecución de las políticas públicas en Chile no constituyen eventos aislados ni contingencias excepcionales. Por el contrario, corresponden al resultado predecible de un sistema de control de gestión institucional incompleto, donde la formulación programática y la ejecución estatal operan bajo mecanismos de coordinación insuficientes.

Desde una perspectiva de análisis organizacional comparado, el contraste con experiencias OCDE permite identificar diferencias sustantivas en los mecanismos de coordinación, control y rendición de cuentas asociados al ciclo de formulación e implementación de políticas públicas. En este contexto, el benchmarking institucional no busca replicar mecánicamente modelos extranjeros, sino aislar aquellas herramientas de gobernanza que han demostrado reducir las brechas de ejecución programática en sistemas democráticos complejos.

Para identificar de qué manera la arquitectura del Estado chileno propicia este implemen-

tation gap, la Figura 7 contrasta los mecanismos de control vigentes en el escenario nacional (DIPRES, SEGPRES y CGR) frente a las soluciones de diseño organizacional implementadas por las Oficinas Presupuestarias Independientes (IFIs) de Países Bajos (CPB), Canadá (PBO) y Australia (PBO), previamente analizadas en el marco teórico.

Figura 6

Matriz de contraste institucional entre el modelo chileno y estándares internacionales de control.

Dimensión Operacional	Estado Chileno (Línea Base)	CPB (Países Bajos)	PBO (Canadá)	PBO (Australia)
Grado de Autonomía Orgánica	Baja/Dependiente: DIPRES y SEGPRES responden directamente al Ejecutivo. La CGR posee autonomía constitucional, pero carece de competencias sobre mérito técnico o evaluación programática.	Alta: Autonomía científica total garantizada por ley, independiente del ciclo político del Ministerio de Asuntos Económicos.	Alta: Órgano técnico independiente adjunto al Parlamento, con acceso a información gubernamental reservada.	Alta: Institución autónoma y no partidista bajo supervisión parlamentaria bicameral.
Carácter de Vinculación Jurídica	Inexistente: El programa de gobierno constituye un compromiso político sin obligatoriedad normativa ni mecanismos de rendición de cuentas vinculantes.	Culturalmente Vinculante: Fuerte sanción reputacional ante la negativa de someter propuestas al análisis técnico del CPB.	Formal/Procedimental: Mandato legal explícito para costear plataformas electorales durante campañas.	Mandatorio Ex-Post: Obligación legal de publicar el costo consolidado de las promesas tras la elección.
Horizonte Metodológico	Corto Plazo / Legalista: Predomina el control anual presupuestario y la revisión de legalidad administrativa.	Largo Plazo / Estructural: Modelamiento macroeconómico integrado y proyecciones plurianuales.	Mediano Plazo / Fiscal: Costeo detallado de políticas públicas y flujos fiscales a cinco años.	Largo Plazo / Presupuestario: Evaluación consolidada del impacto fiscal de toda la agenda gubernamental.
Mecanismo de Incentivos	Ausente: Las desviaciones programáticas no generan alertas técnicas, sanciones ni auditorías estratégicas.	Mitigación de Selección Adversa: Filtra propuestas inviables antes de la elección.	Reducción de Asimetría Informativa: Transparenta costos fiscales y efectos presupuestarios al electorado.	Mitigación de Riesgo Moral: Establece una línea base fiscal que impide justificar desviaciones posteriores.

Nota. Elaboración propia a partir del análisis del marco normativo chileno y de los modelos de gobernanza de Oficinas Presupuestarias Independientes (IFIs) en países OCDE.

Los resultados expuestos previamente, evidencian que el nivel de cumplimiento programático no se distribuye de manera homogénea entre los distintos tipos de promesas. Por el contrario, el desempeño varía significativamente según la naturaleza institucional requerida para su ejecución, sugiriendo que la arquitectura del aparato estatal chileno genera fricciones diferenciadas dependiendo del tipo de herramienta administrativa, financiera o legislativa involucrada.

5.3.1. Fase de Formación Estratégica: Selección Adversa frente al Modelo del CPB Neerlandés

La primera gran debilidad estructural del modelo chileno se localiza en la etapa de formulación ex-ante de los programas de gobierno. En Chile, la construcción de propuestas presidenciales en áreas altamente sensibles, como salud, educación o trabajo, se desarrolla en un entorno prácticamente libre de restricciones técnicas formales. Las coaliciones políticas poseen amplios incentivos para incorporar compromisos de alto impacto electoral aun cuando estos no cuenten con proyecciones fiscales, estimaciones de sostenibilidad financiera o evaluaciones de capacidad operativa del Estado.

La ausencia de una entidad técnica independiente que audite la consistencia macroeconómica de las promesas genera un problema clásico de selección adversa: el sistema incentiva la formulación de compromisos estructurales basados en supuestos optimistas o políticamente rentables, aun cuando su implementación posterior resulte inviable dentro de las restricciones presupuestarias reales del país.

El modelo neerlandés del CPB aborda esta falla mediante el ejercicio *Keuzes in Kaart*, mecanismo que somete los programas de gobierno a simulaciones macroeconómicas avanzadas antes de las elecciones. A través de modelos de equilibrio general dinámico, el CPB proyecta el impacto de las propuestas sobre crecimiento económico, desempleo, déficit fiscal y distribución del ingreso, obligando a los partidos políticos a internalizar las restricciones reales del aparato estatal.

En términos operacionales, el modelo holandés transforma la promesa electoral desde una declaración política aspiracional hacia un instrumento de planificación sometido a validación técnica previa. La existencia de este filtro reduce significativamente la probabilidad de incorporar reformas estructuralmente inviables al debate electoral.

La inexistencia de un mecanismo equivalente en Chile permite explicar, al menos par-

cialmente, la alta concentración de promesas con cumplimiento nulo observada en la muestra analizada. Particularmente, el 46,6 % de incumplimiento total registrado en el mandato de Gabriel Boric evidencia cómo múltiples iniciativas ingresaron al sistema político sin una evaluación integral de sostenibilidad fiscal o viabilidad legislativa previa.

5.3.2. Fase de Ejecución y Fricción Legislativa: Riesgo Moral frente a los Modelos Canadiense y Australiano

La segunda gran fuente de fricción institucional identificada por el Gap Analysis se produce durante la etapa de ejecución legislativa de las políticas públicas. Los resultados obtenidos demostraron que las promesas de naturaleza legislativa concentran las mayores tasas de desviación del sistema: un 41,2 % terminó completamente estancado y un 37,5 % sufrió modificaciones sustantivas durante la tramitación parlamentaria.

Este patrón evidencia que el presidencialismo chileno opera con una capacidad limitada para transformar su agenda programática en legislación efectiva. Aunque el Ejecutivo dispone de iniciativa exclusiva en materias presupuestarias y fiscales, la aprobación final depende de un Congreso fragmentado, compuesto por múltiples actores con poder de veto y altos niveles de negociación cruzada.

En este escenario emerge un problema de riesgo moral institucional. Los programas presidenciales son formulados bajo el supuesto implícito de cooperación legislativa; sin embargo, cuando las iniciativas fracasan o son profundamente modificadas, el sistema político permite transferir completamente la responsabilidad al Congreso Nacional, sin que exista un mecanismo técnico que mida formalmente la desviación respecto del diseño original.

Las experiencias de Canadá y Australia introducen mecanismos precisamente orientados a reducir esta asimetría de información y limitar el riesgo moral del Ejecutivo.

En el caso canadiense, la Oficina del Oficial de Presupuesto Parlamentario (PBO) traduce las promesas narrativas en proyecciones fiscales cuantificables a cinco años, entregando

al Parlamento y al electorado una estimación objetiva de los costos y efectos financieros de cada iniciativa. Este mecanismo disminuye la incertidumbre técnica durante la discusión legislativa y permite transparentar tempranamente las restricciones presupuestarias asociadas a cada reforma.

Por su parte, el modelo australiano incorpora un mecanismo aún más robusto mediante el Post-Election Report. Treinta días después de los comicios, la PBO publica obligatoriamente un informe consolidado que cuantifica el impacto fiscal de la totalidad de las promesas formuladas por la coalición ganadora. Esta herramienta genera una línea base presupuestaria formal que impide justificar posteriormente desviaciones estructurales bajo argumentos de desconocimiento financiero.

La ausencia de instrumentos equivalentes en Chile produce un desacople crítico entre planificación y ejecución. Tanto la administración de Sebastián Piñera como la de Gabriel Boric iniciaron sus respectivos mandatos sin un mecanismo obligatorio de validación presupuestaria integral de sus agendas, lo que contribuyó a que 63 de las 80 promesas legislativas analizadas terminaran parcial o totalmente estancadas en el Congreso Nacional.

5.3.3. Síntesis Causativa de la Brecha Chilena

El análisis comparativo desarrollado demuestra que el desempeño de los modelos OCDE no depende exclusivamente de la voluntad política de sus gobiernos, sino de la existencia de estructuras institucionales diseñadas para reducir la asimetría informacional durante todo el ciclo de gestión pública.

Mientras las IFIs internacionales operan como mecanismos permanentes de control estratégico, el modelo chileno distribuye sus funciones de supervisión de manera fragmentada y sin coordinación sistémica. La DIPRES concentra el control presupuestario anual, la CGR fiscaliza la legalidad administrativa, y la SEGPRES coordina políticamente la agenda legislativa. Sin embargo, ninguna de estas instituciones posee atribuciones explícitas para moni-

torear, evaluar o auditar el grado de cumplimiento efectivo de los programas presidenciales comprometidos ante la ciudadanía.

En consecuencia, el aparato estatal chileno carece de una estructura formal de trazabilidad programática capaz de conectar planificación, ejecución y evaluación de resultados bajo un mismo marco técnico de control.

La principal diferencia entre el modelo chileno y las experiencias OCDE no radica únicamente en la existencia de organismos especializados, sino en la incorporación de mecanismos de supervisión distribuidos a lo largo de todo el ciclo de gestión pública; formulación, costeo, negociación legislativa, ejecución presupuestaria, monitoreo y evaluación ex-post.

Si bien observatorios ciudadanos como “Del Dicho al Hecho” cumplen una función relevante de transparencia vertical y auditoría social, sus capacidades son estrictamente descriptivas y operan una vez iniciado el proceso de implementación. Al carecer de atribuciones normativas o vinculantes, estas plataformas no alteran los incentivos estructurales del sistema político.

Como resultado, Chile mantiene un modelo institucional donde las desviaciones programáticas pueden acumularse sin consecuencias técnicas, financieras ni administrativas, perpetuando un ciclo de planificación estratégica desconectado de la capacidad real de ejecución del Estado.

5.4. Síntesis Analítica de Hallazgos

Tabla 10

Cuadro de síntesis final.

Hallazgo	Evidencia
ICP Global Bajo	43,5 %
Brecha Transversal	Piñera 43,9 % / Boric 43,1 %
Principal Cuello de Botella	Promesas Legislativas
Déficit Institucional	Ausencia de monitoreo programático
Referente Internacional	IFIs OCDE

Nota. Elaboración propia.

A modo de cierre del análisis empírico y en estricta correspondencia con los objetivos específicos planteados en la investigación, es posible consolidar los principales patrones institucionales detectados en las siguientes conclusiones analíticas:

Evidencia de un Gap Estructural: El aparato estatal chileno presenta una brecha de implementación persistente y transversal. El Índice de Cumplimiento Programático (ICP) consolidado de 43,5 % demuestra que el sistema institucional logra materializar menos de la mitad de las promesas estratégicas comprometidas ante la ciudadanía durante los procesos electorales.

Transversalidad política del fenómeno: La similitud estadística entre los índices de cumplimiento de las administraciones de Sebastián Piñera (43,9 %) y Gabriel Boric (43,1 %) evidencia que las desviaciones detectadas no responden exclusivamente a capacidades de gestión particulares ni a diferencias ideológicas contingentes. Por el contrario, el incumplimiento programático se configura como una falla sistémica asociada al diseño operativo del aparato estatal chileno.

El Congreso como principal nodo de fricción institucional: El análisis cruzado entre naturaleza de la promesa y nivel de cumplimiento permitió identificar que las iniciativas de carácter legislativo concentran las mayores tasas de desviación. Un 78,7 % de las promesas que requerían aprobación parlamentaria terminaron parcial o totalmente estancadas, confirmando empíricamente el efecto de los veto players sobre la capacidad de implementación presidencial.

Debilidades operacionales del aparato administrativo estatal: Incluso en aquellas promesas cuya implementación dependía directamente del Ejecutivo, se observaron niveles significativos de incumplimiento. El hecho de que el 50 % de las iniciativas administrativas no alcanzara ejecución total evidencia problemas internos de coordinación interministerial, discontinuidad estratégica y limitaciones de gestión dentro del propio aparato burocrático del Estado.

Ausencia de mecanismos de control estratégico ex-ante y ex-post: La investigación permitió identificar un vacío institucional en materia de monitoreo programático. A diferencia de los modelos OCDE analizados, Chile carece de organismos especializados capaces de evaluar técnicamente la viabilidad financiera de las promesas antes de la elección y de auditar posteriormente su trazabilidad durante el mandato presidencial.

Persistencia de problemas de selección adversa y riesgo moral: La inexistencia de mecanismos técnicos vinculantes genera incentivos para formular programas de gobierno estructuralmente inviables o financieramente inconsistentes. Posteriormente, las desviaciones de ejecución pueden ser justificadas mediante factores externos —como bloqueo legislativo o restricciones fiscales— sin que existan consecuencias institucionales por la diferencia entre lo prometido y lo efectivamente implementado.

Desalineación entre planificación estratégica y arquitectura institucional: Los resultados evidencian que el sistema político chileno exige a los programas presidenciales operar como instrumentos de planificación estratégica nacional, pero carece de estructuras perma-

nentes de monitoreo, evaluación y control capaces de asegurar su trazabilidad operativa. Esta desconexión genera una ruptura estructural entre la formulación programática y la capacidad real de ejecución del aparato estatal.

Necesidad de modernización del ecosistema de gobernanza pública: El contraste internacional demuestra que los países que han reducido exitosamente sus brechas de implementación incorporaron mecanismos permanentes de costeo, evaluación independiente y transparencia fiscal dentro del ciclo de políticas públicas. En consecuencia, el caso chileno evidencia la necesidad de avanzar hacia modelos de gobernanza más integrados, orientados a fortalecer la accountability horizontal y la consistencia técnica de la planificación estatal de largo plazo.

6 Propuesta: Sistema Integrado de Monitoreo

Programático (SIMP)

6.1. Fundamentos y Principios del Diseño

Los hallazgos empíricos presentados en el capítulo anterior evidencian que la brecha de implementación programática en Chile no constituye un fenómeno contingente asociado a capacidades específicas de cada administración, sino una falla estructural del diseño institucional del Estado. Con un Índice de Cumplimiento Programático consolidado de 43,5 % y una tasa de estancamiento del 41,2 % en las iniciativas de carácter legislativo, el sistema político chileno carece de los mecanismos técnicos necesarios para transformar los compromisos electorales en resultados verificables y auditables.

Frente a este diagnóstico, el presente capítulo desarrolla el Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP), una propuesta de diseño institucional orientada a reducir la brecha de implementación de las promesas presidenciales en Chile mediante la incorporación de evaluación ex-ante, seguimiento semestral, trazabilidad legislativa y presupuestaria, y alertas de desviación a lo largo de todo el ciclo de gobierno. La propuesta no busca reemplazar las instituciones de control existentes, sino complementarlas con atribuciones específicas de monitoreo programático que hoy no posee ningún organismo del Estado.

El diseño del SIMP se fundamenta en cuatro principios rectores derivados tanto de la evidencia empírica de esta investigación como de las experiencias internacionales examinadas en el marco teórico:

Principio de Trazabilidad

Cada promesa presidencial debe poder rastrearse desde su formulación original hasta su estado de implementación efectiva, identificando en cada etapa la vía institucional utilizada y las causas de eventuales desviaciones.

Principio de Publicidad

Los resultados del seguimiento programático deben estar disponibles para la ciudadanía, el Congreso y los organismos de control en formatos accesibles y periódicos, fortaleciendo la accountability vertical y horizontal simultáneamente.

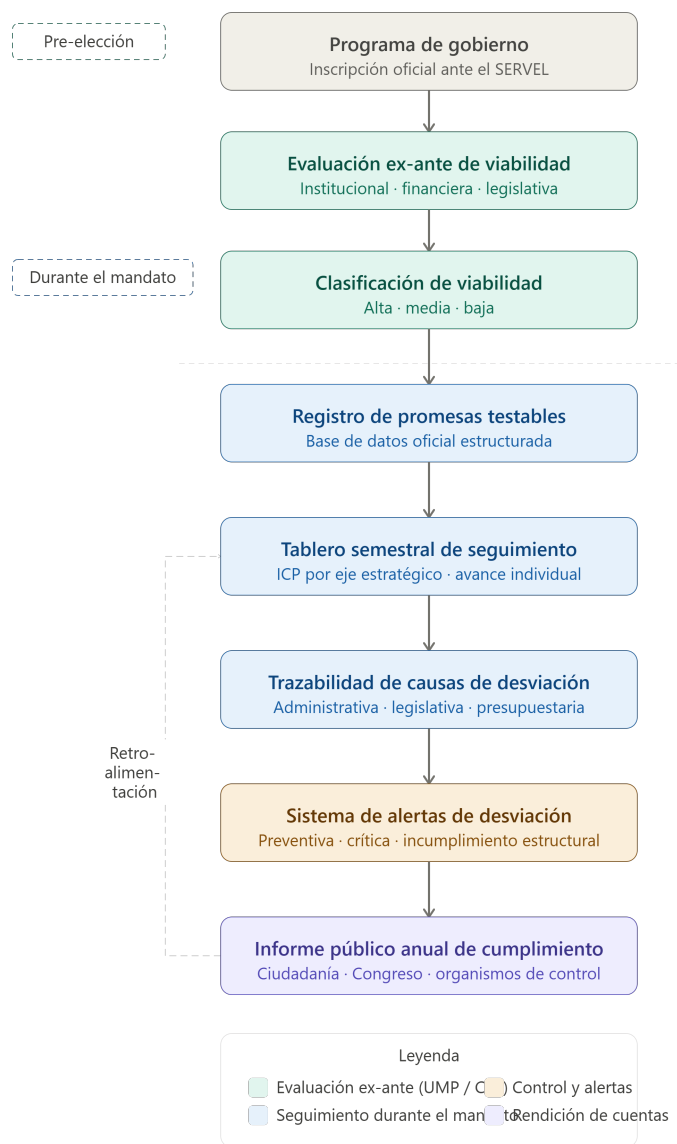
Principio de Proporcionalidad Institucional

La propuesta debe construirse preferentemente sobre la infraestructura institucional existente, evitando la creación de organismos completamente nuevos cuyo costo y viabilidad política podrían dificultar su implementación.

La siguiente figura sintetiza el flujo operativo del SIMP, representando el proceso completo desde la formulación del programa de gobierno hasta la rendición pública de cuentas:

Figura 7

Flujo operativo del Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP).



Nota. Elaboración propia. El diagrama representa el flujo operativo del Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP), organizado en cuatro fases: evaluación ex-ante, seguimiento durante el mandato, control y alertas, y rendición de cuentas pública.

Este flujo operativo transforma el programa de gobierno desde un documento de comunicación política en un instrumento de planificación estratégica auditable, conectando cada

etapa del ciclo de gestión pública con mecanismos formales de seguimiento y rendición de cuentas.

6.2. Sistema de Evaluación Ex-Ante de Promesas Presidenciales

La primera dimensión del SIMP opera en la fase previa a la elección y busca reducir el problema de selección adversa identificado en el marco teórico: la tendencia estructural de los candidatos a formular compromisos excesivamente optimistas o financieramente inviables en ausencia de filtros técnicos formales.

Inspirado en las experiencias del CPB neerlandés y la PBO canadiense, el sistema de evaluación ex-ante propone que cada programa presidencial sea sometido a una revisión técnica independiente antes de las elecciones, evaluando tres dimensiones de viabilidad para cada promesa identificada como testable; la viabilidad institucional determina si la promesa puede implementarse mediante facultades administrativas del Ejecutivo o si requiere tramitación legislativa, lo que condiciona directamente su probabilidad de ejecución en función de la composición del Congreso. La viabilidad financiera analiza si el compromiso cuenta con financiamiento identificable dentro del marco presupuestario plurianual del Estado o si requiere reasignaciones significativas de recursos. La viabilidad legislativa evalúa, para aquellas promesas que requieren aprobación parlamentaria, si existe una mayoría legislativa potencial que permita su tramitación o si el contexto político presenta obstáculos estructurales para su aprobación.

A partir de estas tres dimensiones, cada promesa es clasificada en una de tres categorías de viabilidad, sintetizadas en la siguiente matriz:

Tabla 11*Matriz de clasificación de viabilidad ex-ante de promesas presidenciales.*

Categoría	Criterios de Clasificación	Implicancia para el Seguimiento
Alta Viabilidad	Implementación administrativa directa con financiamiento identificado en el presupuesto vigente	Promesa incorporada al tablero con meta de cumplimiento total esperado
Viabilidad Media	Requiere tramitación legislativa con mayoría parlamentaria potencial o reasignación presupuestaria acotada	Promesa incorporada al tablero con seguimiento reforzado de avance legislativo
Baja Viabilidad	Requiere reforma estructural compleja, financiamiento incierto o mayorías legislativas improbables en el contexto político actual	Promesa marcada con alerta preventiva desde el inicio del mandato

Nota. Elaboración propia en base a los criterios metodológicos definidos en el capítulo 4 y las experiencias internacionales de evaluación ex-ante analizadas en el marco teórico.

Esta clasificación no tiene carácter vinculante ni impide que un candidato incluya compromisos de baja viabilidad en su programa. Su función es informativa y orientadora: permite que la ciudadanía, el Congreso y los organismos de control dispongan de una evaluación técnica independiente sobre la probabilidad real de ejecución de cada promesa, reduciendo la asimetría de información característica del proceso electoral.

Para el caso chileno, este sistema podría implementarse mediante la asignación de esta atribución a una Unidad de Evaluación Programática adscrita al Consejo Fiscal Autónomo, aprovechando su independencia institucional y su capacidad técnica en materia de análisis fiscal y presupuestario.

6.3. Tablero de Seguimiento Programático con Indicadores Semestrales

La segunda dimensión del SIMP opera durante el mandato presidencial y constituye el núcleo del sistema de monitoreo continuo. Inspirado en la lógica del Balanced Scorecard adaptado al sector público, el tablero de seguimiento programático transforma el programa de gobierno en un instrumento de planificación estratégica auditable, con indicadores verificables y actualizaciones periódicas.

El tablero se estructura en torno a tres niveles de seguimiento complementarios. El nivel estratégico organiza las promesas por eje de política pública, permitiendo visualizar el avance agregado de cada área temática mediante el ICP calculado semestralmente. El nivel operacional desagrega cada promesa en su estado de avance individual, clasificándola según la escala tripartita definida en la metodología: cumplimiento total, parcial o nulo. El nivel causal identifica para cada promesa con desviación la causa principal del estancamiento, distinguiendo entre factores administrativos, legislativos o presupuestarios.

La actualización semestral del tablero genera dos productos institucionales concretos. Primero, un reporte semestral interno dirigido al Ejecutivo y al Congreso, que detalla el estado de avance de cada compromiso y las causas de las desviaciones identificadas. Segundo, un reporte semestral público en formato accesible para la ciudadanía, que presenta el ICP actualizado por eje estratégico y el listado de promesas con mayor rezago de implementación.

Tabla 12*Estructura del Tablero de Seguimiento Programático.*

Dimensión	Indicador	Frecuencia	Destinatario
Estratégica	ICP por eje de política pública	Semestral	Congreso, Ciudadanía
Operacional	Estado de avance por promesa individual	Semestral	Ejecutivo, Congreso
Causal	Causa de desviación por promesa estancada	Semestral	Ejecutivo, Organismos de Control
Comparativa	Evolución del ICP respecto al periodo anterior	Anual	Ciudadanía, Academia, Medios

Nota. Elaboración propia en base a los indicadores construidos en el capítulo 4 y los hallazgos del capítulo 5.

Este tablero no solo cumple una función de monitoreo interno, sino que constituye el principal mecanismo de accountability promisorio del sistema, al hacer visible para la ciudadanía la distancia entre los compromisos asumidos y los resultados efectivamente alcanzados en cada momento del mandato.

6.4. Mecanismos de Trazabilidad Legislativa y Presupuestaria

La tercera dimensión del SIMP aborda uno de los hallazgos más relevantes de la investigación: el 74,7 % de las promesas evaluadas requería tramitación legislativa, y de estas, el 78,7 % terminó parcial o totalmente estancada en el Congreso Nacional. Este patrón evidencia que la brecha de implementación no puede comprenderse ni gestionarse sin un sistema que permita identificar con precisión en qué etapa del proceso institucional se produce cada desviación.

El mecanismo de trazabilidad legislativa propone vincular cada promesa de naturaleza legislativa con su respectivo boletín de tramitación en el Congreso Nacional, permitiendo

monitorear en tiempo real el avance de cada iniciativa a través de las distintas etapas del proceso legislativo. Para cada promesa legislativa se registran: la fecha de ingreso del proyecto al Congreso, la comisión a la que fue derivado, el estado de tramitación actualizado, las modificaciones sustantivas introducidas durante el proceso y, en caso de rechazo o archivo, la causa institucional identificada.

De manera complementaria, el mecanismo de trazabilidad presupuestaria vincula cada promesa de naturaleza financiera con la partida presupuestaria correspondiente en la Ley de Presupuestos, permitiendo verificar si los compromisos fueron efectivamente financiados y en qué medida la asignación de recursos se mantuvo consistente con la formulación original de la promesa.

La integración de ambos mecanismos genera una cadena de trazabilidad completa que conecta el compromiso original del programa de gobierno con su estado legislativo, su respaldo presupuestario y su nivel de implementación efectiva, proporcionando al sistema político y a la ciudadanía una visión integral del ciclo de ejecución de cada promesa presidencial.

6.5. Sistema de Alertas de Desviación

La cuarta dimensión del SIMP introduce un mecanismo de control activo orientado a identificar tempranamente las promesas que presentan riesgo de incumplimiento, permitiendo activar acciones correctivas antes de que el estancamiento se vuelva irreversible dentro del periodo presidencial.

El sistema de alertas opera mediante umbrales de desviación definidos técnicamente para cada categoría de promesa. Una promesa activa una **alerta preventiva** cuando, al término del primer año de mandato, no registra avance verificable alguno en su vía de implementación correspondiente. Se activa una **alerta crítica** cuando, al término del segundo año, la promesa permanece en estado de cumplimiento nulo sin justificación institucional documentada. Finalmente, se activa una **alerta de incumplimiento estructural** cuando, en la evaluación del

tercer año, la promesa no alcanza al menos un nivel de cumplimiento parcial y las causas de desviación identificadas no son atribuibles a factores exógenos verificables.

Tabla 13

Niveles del sistema de alertas de desviación.

Nivel de Alerta	Condición de Activación	Acción Institucional Requerida
Preventiva	Sin avance verificable al término del primer año	Reporte interno al Ejecutivo con solicitud de justificación
Crítica	Cumplimiento nulo al término del segundo año sin justificación documentada	Reporte público con identificación de causa y responsable institucional
Incumplimiento Estructural	Cumplimiento nulo o mínimo al tercer año sin causa exógena verificable	Inclusión en informe anual público con registro permanente en base de datos

Nota. Elaboración propia en base a los patrones de incumplimiento identificados en el capítulo 5.

Es importante destacar que el sistema de alertas no tiene carácter sancionatorio en términos jurídicos, sino que opera como un mecanismo de transparencia y presión reputacional, similar al modelo neerlandés del CPB. Su objetivo es generar incentivos institucionales para que el Ejecutivo y el Congreso prioricen la resolución de los estancamientos identificados, sin requerir reformas constitucionales para su implementación.

6.6. Organismo Responsable y Arquitectura Institucional

La viabilidad del SIMP depende en gran medida de la definición de un organismo responsable con atribuciones técnicas suficientes y autonomía institucional respecto del poder Ejecutivo. Siguiendo el principio de proporcionalidad institucional establecido en la sección 6.1, la propuesta no contempla la creación de una institución completamente nueva, sino la expansión de competencias de organismos ya existentes dentro del ecosistema de control del Estado chileno.

Se propone la creación de una Unidad de Monitoreo Programático (UMP) adscrita al Consejo Fiscal Autónomo (CFA), con las siguientes características institucionales:

Tabla 14

Características institucionales de la Unidad de Monitoreo Programático.

Dimensión	Descripción
Dependencia Institucional	Adscrita al Consejo Fiscal Autónomo, con autonomía técnica garantizada por ley
Mandato Legal	Definido mediante modificación de la Ley N.º 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo
Atribuciones Principales	Evaluación ex-ante de promesas, gestión del tablero semestral, activación de alertas, publicación de informes anuales
Financiamiento	Presupuesto propio dentro de la Ley de Presupuestos, independiente del Ejecutivo
Rendición de Cuentas	Ante el Congreso Nacional mediante informe anual obligatorio
Composición Técnica	Equipo multidisciplinario con especialistas en políticas públicas, análisis presupuestario y gestión institucional

Nota. Elaboración propia en base al análisis del ecosistema institucional chileno desarrollado en la sección 3.5 y las experiencias internacionales de Oficinas Presupuestarias Independientes examinadas en el marco teórico.

La elección del Consejo Fiscal Autónomo como organismo anfitrión responde a tres razones. Primero, ya posee autonomía institucional respecto del Ejecutivo garantizada por ley. Segundo, cuenta con capacidades técnicas en materia de análisis fiscal y presupuestario directamente relevantes para la evaluación de promesas. Tercero, su expansión de competencias requiere una modificación legal acotada, sin necesidad de reformas constitucionales de alta complejidad política.

Esta arquitectura institucional replica, en términos adaptativos, el modelo canadiense de la PBO, donde un organismo técnico independiente adscrito al Parlamento asume atribuciones específicas de evaluación y seguimiento programático sin interferir en las facultades propias

del Ejecutivo.

6.7. Síntesis de la Propuesta y Condiciones de Implementación

El Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP) constituye el aporte central de esta investigación al campo de la gestión estratégica del Estado chileno. Su diseño responde directamente a cada una de las brechas institucionales identificadas en el capítulo de resultados, articulando en un modelo coherente los elementos de evaluación ex-ante, seguimiento continuo, trazabilidad causal y rendición de cuentas pública que hoy operan de manera fragmentada o simplemente no existen en el sistema político chileno.

La tabla siguiente sintetiza la correspondencia entre los hallazgos empíricos de la investigación y los componentes del SIMP:

Tabla 15*Correspondencia entre hallazgos empíricos y componentes del SIMP.*

Hallazgo del Capítulo 5	Componente del SIMP
Ausencia de Evaluación Ex-Ante de Promesas	6.2 Sistema de Evaluación Ex-Ante
Inexistencia de Monitoreo Sistemático durante el Mandato	6.3 Tablero de Seguimiento Semestral
Falta de Trazabilidad de Causas de Incumplimiento	6.4 Trazabilidad Legislativa y Presupuestaria
Ausencia de Alertas Tempranas de Desviación	6.5 Sistema de Alertas
Inexistencia de un Responsable Institucional Explícito	6.6 Unidad de Monitoreo Programático
Ausencia de un Modelo Integrado de Control Programático	Capítulo 6 completo: SIMP

Nota. Elaboración propia en base a los hallazgos empíricos del capítulo 5 y los componentes del SIMP desarrollados en el presente capítulo.

Para que el SIMP pueda implementarse efectivamente, se identifican tres condiciones habilitantes que trascienden el diseño técnico de la propuesta. La primera es una **condición**

normativa: la expansión de competencias del Consejo Fiscal Autónomo requiere una modificación legal que otorgue a la UMP atribuciones explícitas de evaluación y monitoreo programático. La segunda es una **condición técnica:** el sistema requiere la construcción de una plataforma digital de acceso público que integre los datos legislativos de la BCN, la información presupuestaria de la DIPRES y el registro de promesas testables en una base de datos unificada. La tercera es una **condición política:** la efectividad del SIMP depende del compromiso de los actores políticos con la transparencia programática, lo que sugiere que su implementación debe ir acompañada de incentivos reputacionales que hagan costoso para los candidatos eludir la evaluación ex-ante de sus promesas.

Finalmente, es importante enfatizar que el SIMP no constituye un mecanismo de evaluación ideológica ni política de las administraciones presidenciales. Su objeto de análisis son los mecanismos institucionales de seguimiento, cumplimiento y control de gestión, no las orientaciones programáticas de cada gobierno. Esta distinción es metodológicamente esencial: el sistema evalúa la capacidad del aparato estatal para ejecutar compromisos, independientemente de su contenido político, contribuyendo así a fortalecer la calidad de la gobernanza democrática en Chile.

7 Conclusión

7.1. Síntesis Interpretativa de los Principales Hallazgos e Implicancias Institucionales

El diagnóstico organizacional y el análisis sistémico de procesos desarrollados en esta investigación permiten desplazar la discusión sobre el incumplimiento programático desde la contingencia política hacia el dominio del diseño de sistemas de control del Estado. Al someter las agendas gubernamentales a una auditoría técnica multidimensional, se constata empíricamente que la brecha de implementación observada en Chile no responde a variables de orden ideológico o a impericias individuales de gestión de una administración particular; por el contrario, constituye el resultado predecible de una arquitectura institucional inherentemente incompleta, caracterizada por la ausencia de bucles de retroalimentación y severas asimetrías de información en la cadena de producción de valor público.

El primer hallazgo relevante corresponde a la cuantificación de la magnitud del fenómeno. La construcción del Índice de Cumplimiento Programático (ICP) permitió establecer una línea base objetiva sobre la capacidad del aparato estatal para transformar compromisos electorales en resultados verificables. El ICP consolidado de 43,5 % evidencia que menos de la mitad de las promesas evaluadas alcanzó los niveles de ejecución comprometidos originalmente, confirmando la existencia de una brecha de implementación significativa. Este resultado permite dar cumplimiento al Objetivo Específico 1 y aporta una métrica replicable para futuras evaluaciones de desempeño gubernamental.

En segundo lugar, la investigación permitió identificar los mecanismos de monitoreo y control utilizados en experiencias internacionales de la OCDE, dando respuesta al Objetivo Específico 2. El análisis evidenció que organismos como el CPB de Países Bajos y las Oficinas Presupuestarias Parlamentarias de Canadá y Australia comparten elementos de diseño

comunes: autonomía técnica, capacidad de evaluación independiente, generación de información pública estandarizada y mecanismos de control tanto ex-ante como ex-post. Estas instituciones no garantizan el cumplimiento absoluto de las promesas electorales, pero reducen drásticamente las asimetrías de información y fortalecen los incentivos para formular programas técnicamente viables.

Respecto al Objetivo Específico 3, el contraste entre el caso chileno y las experiencias internacionales expuso brechas institucionales sustantivas. Mientras los modelos internacionales incorporan procesos sistemáticos de costeo, evaluación de factibilidad y seguimiento permanente, el sistema chileno concentra sus mecanismos de control en ámbitos de mera legalidad, coordinación administrativa y ejecución presupuestaria de corto plazo. En consecuencia, existe una carencia orgánica de organismos especializados cuya función sea auditar la trazabilidad programática de los compromisos presidenciales a lo largo de su ciclo de vida.

En relación con el Objetivo Específico 4, los resultados muestran una asociación consistente entre la presencia de mecanismos institucionales de monitoreo y una mayor capacidad para reducir desviaciones estratégicas. El benchmarking internacional demuestra que la disponibilidad de información técnica independiente alinea los incentivos entre planificación y ejecución, mitigando los problemas de selección adversa durante la formulación de los programas y reduciendo el riesgo moral durante la fase operativa.

Por otra parte, el Objetivo Específico 5 identificó las principales barreras normativas y técnicas presentes en el aparato estatal. Entre ellas destacan la abrumadora dependencia legislativa de las promesas estructurales, la ausencia de hitos de monitoreo vinculantes y la inexistencia de sistemas de alerta temprana frente a desviaciones de gestión. Particularmente, el análisis demostró empíricamente que las iniciativas que requieren tramitación parlamentaria concentran los mayores niveles de inactividad, confirmando el papel del Congreso Nacional como un veto player crítico dentro de la cadena de producción de políticas públicas.

Desde una perspectiva de Ingeniería Civil Industrial, la principal contribución de este

trabajo consiste en demostrar que el incumplimiento programático debe analizarse como un problema de gestión estratégica y diseño de sistemas organizacionales, y no únicamente como un fenómeno político. La aplicación de herramientas como el Gap Analysis, los indicadores multidimensionales y el benchmarking institucional permitió modelar la ejecución presidencial como un proceso productivo susceptible de medición y optimización continua.

Asimismo, el estudio trasciende el diagnóstico mediante el diseño del Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP). A diferencia de los esquemas descriptivos vigentes, esta propuesta incorpora arquitecturas de datos para evaluación ex-ante, tableros de control semestral, trazabilidad de fricciones legislativas y alertas de desviación automáticas, configurando una solución ingenieril aplicable al seguimiento del Estado.

En síntesis, la evidencia permite concluir que el incumplimiento observado en Chile es la consecuencia predecible de un ecosistema que carece de bucles de retroalimentación para vincular la planificación estratégica con la rendición de cuentas. Por consiguiente, la implementación de sistemas formales de control programático representa un rediseño organizacional imperativo para la modernización del Estado chileno.

7.2. Recomendaciones

Las recomendaciones derivadas de esta investigación se desprenden directamente de las fricciones institucionales detectadas mediante el levantamiento empírico.

- **Implementación de Control Preventivo:** Se recomienda establecer un sistema de evaluación ex-ante obligatorio, orientado a simular la factibilidad financiera y operativa de las promesas de campaña previo a los procesos electorales, mitigando así la selección adversa.
- **Diseño de Gobernanza Especializada:** Es imperativo avanzar en la creación de una entidad técnica autónoma, o ampliar las facultades del Consejo Fiscal Autónomo, para

que asuma las funciones de auditoría y monitoreo programático permanente, reduciendo las asimetrías de información frente a la ciudadanía.

- **Despliegue de un Dashboard de Seguimiento:** Se propone institucionalizar un tablero público basado en los lineamientos del SIMP, operando con indicadores semestrales estandarizados que faciliten la trazabilidad de la gestión en tiempo real.
- **Visibilidad de la Cadena Legislativa-Presupuestaria:** Resulta recomendable integrar en dicho tablero los mecanismos de trazabilidad que identifiquen claramente dónde se originan las desviaciones, aislando la responsabilidad del Ejecutivo frente a los bloqueos de tramitación en el Congreso.
- **Sistemas de Alertas Tempranas:** Se recomienda la parametrización de alertas tipo semáforo que detecten estancamientos operacionales, permitiendo a los ministerios adoptar medidas correctivas antes de que las desviaciones presupuestarias o de plazos se vuelvan irreversibles.

7.3. Limitaciones del Estudio y Futuras Líneas de Investigación

Todo modelo de evaluación organizacional opera bajo condiciones de borde que estructuran su alcance analítico. En el contexto de este trabajo, el diseño metodológico presenta delimitaciones que, si bien no restan validez a la solidez empírica de los hallazgos sistémicos, definen el perímetro de interpretación de los resultados y abren oportunidades directas para futuras expansiones investigativas.

La primera frontera analítica corresponde a la focalización sectorial. El levantamiento de datos se concentró de manera exclusiva en los ejes estratégicos de Salud, Educación y Trabajo/Previsión Social. Si bien estas áreas absorben una proporción mayoritaria de la complejidad institucional, la sensibilidad social y el gasto público nacional, futuras investigaciones

deberán escalar el modelo hacia otras dimensiones ministeriales (tales como seguridad pública, obras públicas o economía) para confirmar la transversalidad absoluta de los patrones de fricción detectados en el aparato estatal.

Una segunda condición de borde radica en el horizonte temporal de la recolección de datos. El diseño aplicó un corte metodológico en la captura de evidencia documental hasta mediados del año 2026. Aunque esta ventana de observación abarca la fase de consolidación y la ejecución central de las políticas públicas de ambos mandatos, existe un margen de iniciativas y resoluciones legislativas de última hora en el Congreso que escapan a la fotografía estática de la matriz de medición aquí expuesta.

En cuanto a las futuras líneas de investigación, resulta estratégico enriquecer este diagnóstico transitando desde el análisis organizacional puro hacia el modelamiento econométrico. Se sugiere evaluar matemáticamente el impacto de variables exógenas, tales como la fluctuación de las mayorías parlamentarias, los ciclos de recesión o shocks macroeconómicos internacionales, sobre las tasas de desviación programática.

Finalmente, desde la disciplina de la Ingeniería Civil Industrial, se recomienda el desarrollo de estudios aplicados que pongan a prueba la factibilidad técnica, interoperabilidad y costos de implementación de la arquitectura de datos propuesta para el Sistema Integrado de Monitoreo Programático (SIMP). La ejecución de pilotos de reportabilidad y tableros de control en servicios públicos seleccionados permitiría validar empíricamente la capacidad de este modelo para alertar, gestionar y corregir la brecha de implementación en tiempo real.

8 Referencias

- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público* (Serie Manuales N.º 69). Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5509>
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Mejorando vidas a través de mejores gobiernos: Promoviendo gobiernos efectivos, eficientes y abiertos en América Latina y el Caribe* (inf. téc.). BID. <https://doi.org/10.18235/0001099>
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S., & Zhang, X. (2019). Independent fiscal councils: Recent trends and performance. *European Journal of Political Economy*, 57, 53-69. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.07.004>
- Bergman, T., Bäck, H., & Ersson, J. (2021). *Coalition governance in Western Europe*. Oxford University Press.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). Buscador de trámite legislativo. https://www.bcn.cl/tramite_legislativo
- Boric, G. (2021). Programa de gobierno 2022–2026. <https://centrocompetencia.com/wp-content/uploads/2021/11/Gabriel-Boric-Programa-de-gobierno-nuevo-2022-2026.pdf>
- Costello, R., & Thomson, R. (2020). The capacity to promise and deliver: Election pledges in the UK. *Journal of Public Policy*, 40(3), 443-465. <https://doi.org/10.1017/S0143814X1900018X>
- Dirección de Presupuestos. (2023). Informe de ejecución del presupuesto de la nación. <https://www.dipres.gob.cl>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state, and e-government*. Oxford University Press.

- Duval, D., & Pétry, F. (2021). The measurement of election pledge fulfillment: A methodological review. En F. Pétry & L. B. Birch (Eds.), *Assessing the fulfillment of electoral promises* (pp. 15-38). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-74567-9_2
- Faúndez Caicedo, V., & Navia, P. (2024). The fulfillment of presidential promises made while in office. The case of Chile, 1990–2017. *Representation*, 60(1), 55-78. <https://doi.org/10.1080/00344893.2022.2146166>
- Fundación Ciudadanía Inteligente. (2021). Del dicho al hecho: Estudio de cumplimiento del programa de gobierno de Sebastián Piñera (2018–2022). https://deldichoalhecho.cl/#/study/sebasti%C3%A1n-pi%C3%B1era-ii_programa-de-gobierno-2021
- Fundación Ciudadanía Inteligente. (2025). Del dicho al hecho: Seguimiento del programa de gobierno de Gabriel Boric (2022–2026). https://deldichoalhecho.cl/#/study/gabriel-boric-i_programa-de-gobierno-2025
- Guinart i Solà, J. M. (2003). Indicadores de gestión para las entidades públicas. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/download/19251/17344>
- Hill, M., & Hupe, P. (2022). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance* (4.^a ed.). SAGE Publications.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (4.^a ed.). Oxford University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360. [https://doi.org/10.1016/0304-405X\(76\)90026-X](https://doi.org/10.1016/0304-405X(76)90026-X)
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.

- Leyton Pavez, C., & Gil Martín, J. C. (2018). Cuadro de mando integral aplicado a la gestión pública en municipios. *Revista Academia & Negocios*, 4(1), 55-66. <https://revistas.udec.cl/index.php/ran/article/view/2995>
- Lotta, G., Pires, R., Hill, M., & Møller, M. (2021). Current trends, persistent challenges, and emerging opportunities of social policy implementation in Latin America and Southern Europe. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 37(2), 160-176. <https://doi.org/10.1017/ics.2021.16>
- Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and representation. En A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, accountability, and representation* (pp. 29-54). Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (2003). Rethinking representation. *American Political Science Review*, 97(4), 515-528. <https://doi.org/10.1017/S0003055403000856>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (2022). Mensaje presidencial: Cuenta pública de la nación.
- Moury, C., & Fernandes, J. M. (2021). Minority governments and pledge fulfillment: Evidence from Portugal. *European Journal of Political Research*, 60(2), 346-366. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12404>
- Naurin, E., Royed, T. J., & Thomson, R. (Eds.). (2019). *Party mandates and democracy: Making, breaking, and keeping election pledges*. University of Michigan Press. <https://doi.org/10.3998/mpub.10037145>
- Observatorio del Contexto Económico, Universidad Diego Portales. (2024). *Análisis de la agenda laboral y económica del gobierno* (inf. téc.). UDP.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021a). *Government at a Glance 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1925828d-en>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2021b). *Independent fiscal institutions: Promoting fiscal inclusiveness and sustainability*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/2a3a0e63-en>
- Parliamentary Budget Office. (2022). *2022 election commitments report* (inf. téc.). Commonwealth of Australia. <https://www.pbo.gov.au/elections/2022-general-election>
- Pinto, J. R., & Serra-Silva, S. (2023). Veto players, government type and election pledge fulfillment. *Party Politics*, 29(4), 711-723. <https://doi.org/10.1177/13540688221083556>
- Piñera, S. (2017). Programa de gobierno 2018–2022. <https://www.sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/2019/05/Programa-Gobierno2018-2022.pdf>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner Publishers.
- Schleiter, P., & Tavits, M. (2021). Electoral benefits of manifesto fulfillment in parliamentary democracies. *American Journal of Political Science*, 65(4), 856-871. <https://doi.org/10.1111/ajps.12591>
- Siavelis, P. M. (2000). *The president and congress in post-authoritarian Chile: Institutional constraints to democratic consolidation*. Penn State University Press.
- Thomson, R., Royed, T., Naurin, E., Artés, J., Costello, R., Ennser-Jedenastik, L., Ferguson, M., Kostadinova, P., Moury, C., Pétry, F., & Praprotnik, K. (2017). The fulfillment of parties' election pledges: A comparative study on the impact of power sharing. *American Journal of Political Science*, 61(3), 527-542. <https://doi.org/10.1111/ajps.12313>
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

9 Anexos

9.1. Anexo 1

Sistematización y auditoria a una muestra de promesas presidenciales pertenecientes a los programas de gobierno de Sebastián Piñera (2018 - 2022) y Gabriel Boric (2022-2026).

Base de datos disponible en:

Descargar Archivo Excel