



**Gestión de la Planificación Estratégica en el
Gobierno Local:**
**Estudio de caso comparativo de municipalidades de
la Región Metropolitana de Chile.**

Felipe Xavier Bahamondes Villalobos

Profesor Guía: Álvaro Ramírez Alujas

2022

Magister en Gobierno y Gerencia Pública
Instituto de Asuntos Públicos – Universidad de Chile

Agradecimientos

A mis padres, Caterina y Jorge, quienes siempre me han apoyado en las decisiones que he tomado. A mi hermana Javiera, por dar soporte cuando lo requería.

A Nicolas Alvear y Teresa Pérez, por brindar su opiniones y apoyo para la gestión de la investigación, quienes además me apoyaron a robustecer la red de contactos.

A mis profesores de pre y posgrado, quienes han contribuido de forma relevante en mi formación profesional y personal. En especial a Álvaro Ramírez Alujas, profesor guía quien me motivó para el desarrollo y término del AFE.

A mis compañeros y compañeras del magíster, especialmente a quienes dieron su opinión para potenciar la investigación, durante los seminarios del AFE.

Agradecer de forma especial a las personas que compartieron su tiempo, reflexiones y aprendizajes, permitiendo poder efectuar la investigación: Eduardo Vega Toledo, Macarena Cañón, María Luisa España, Exequiel Valdés, Juan Manuel Sáez, Cony Berríos, Carolina Arriagada, Kathy Quezada, David Contreras y Luis Mayorga.

Contenido

Agradecimientos.....	1
Tabla de Ilustraciones.....	3
Resumen.....	4
Abstract.....	5
Introducción.....	6
Marco teórico.....	8
Justificación.....	14
Diseño Metodológico.....	16
Pregunta de Investigación.....	16
Objetivos.....	16
Tipo y enfoque de investigación.....	16
Técnica de recolección de datos.....	17
Contexto de la investigación.....	20
Caracterización de los casos de estudio.....	22
Comparación de otros antecedentes e indicadores.....	24
Análisis y Resultados.....	30
Diseño del Instrumento.....	32
Involucramiento o Engagement.....	35
Alineación Estratégica.....	38
Monitoreo y Evaluación.....	41
Procesos de Soporte o Back Office.....	45
Comunicación.....	48
Participación Ciudadana.....	53
Conclusiones.....	55
Referencias Bibliográficas.....	58

Tabla de Ilustraciones

Ilustración 1. Matriz Conceptual.	8
Ilustración 2. Enfoques de Planificación Estratégica.	10
Ilustración 3. Identificación de personas entrevistadas.	19
Ilustración 4. Ingresos municipales en porcentaje, para casos de estudio, en el año 2020. .	25
Ilustración 5. Comparación de ingresos municipales (M\$), para casos de estudio en el año 2020.	26
Ilustración 6. Comparación de características sociodemográficas, para casos de estudio en el año 2020.	27
Ilustración 7. Características de recursos humanos de municipalidades, para casos de estudio en el año 2020.	28
Ilustración 8. Comparación de características y definiciones de PLADECO, para casos de estudio en el año 2020.	29
Ilustración 9. Sistematización de factores facilitadores y obstaculizadores de procesos de planificación estratégica a nivel municipal.	31

Resumen

Los procesos de planificación estratégica conllevan al uso de herramientas para la gestión de los lineamientos y objetivos estratégicos. En el caso de las municipalidades de Chile, cuentan con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

La gestión del PLADECO puede variar, según las características de las comunas. Por tanto, es pertinente evaluar los procesos estratégicos.

Se utilizó como metodología el estudio de caso comparativos, y como técnica de recolección de datos la entrevista semiestructurada. Se recopilaron datos de 7 municipalidades de la región metropolitana, lo cual implicó la participación de 10 entrevistados.

Entre los hallazgos identificados, se destacaron los siguientes factores: diseño del instrumento, involucramiento o engagement, alineación estratégica, monitoreo y evaluación, procesos de soporte, comunicación y participación ciudadana.

Entre los desafíos de la planificación estratégica de las municipalidades, se identifica la adecuada gestión de indicadores, las instancias de evaluación y el involucramiento de funcionarios y vecinos.

Palabras clave: Municipalidades, Planificación Estratégica, Plan de Desarrollo Comunal, Factores de éxito.

Abstract

Strategic planning processes lead to the use of tools for the management of strategic guidelines and objectives. In the case of the municipalities of Chile, they have the Communal Development Plan (PLADECO).

PLADECO's management may vary, depending on the characteristics of the communes. Therefore, it is pertinent to evaluate the strategic processes.

The comparative case study was used as a methodology, and the semi-structured interview was used as a data collection technique. Data was collected from 7 municipalities in the metropolitan region, which involved the participation of 10 interviewees.

Among the findings identified, the following factors stood out: instrument design, involvement or engagement, strategic alignment, monitoring and evaluation, support processes, communication, and citizen participation.

Among the challenges of the strategic planning of the municipalities, the adequate management of indicators, the evaluation instances and the involvement of officials and neighbors are identified.

Keywords: Municipalities, Strategic Planning, Community Development Plan, Key Success Factors.

Introducción

La gestión de los procesos de planificación estratégica en el sector público, se han visto potenciados por la promoción de una gestión por resultados, influenciada por reformas inspiradas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública.

Dichas reformas se orientaron en contribuir a una mayor racionalidad en la gestión al interior de los Estados, por medio de la incorporación de principios, técnicas y herramientas, los cuales permitan avanzar hacia una gestión por resultados.

Es en este contexto que, resulta relevante analizar la forma en la cual las instituciones públicas de Chile gestionan sus procesos de planificación estratégica, de forma tal de identificar aquellos factores que pueden influir en la eficacia de los procesos y herramientas estratégicas para obtener los resultados esperados.

En el caso de las municipalidades, las cuales son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encargan de satisfacer las necesidades de la comunidad local (DFL N°1/2006, Art. N°1). Estas entidades deben contar con al menos 5 instrumentos, siendo uno de ellos el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Si bien el PLADECO pretende ser la carta de navegación de los gobiernos locales para gestionar las necesidades e intereses estratégicos de la comunidad, algunas investigaciones han identificado que las orientaciones de las normas relacionadas con el instrumento no son del todo eficaces pues, se destaca que la heterogeneidad de las municipalidades influye en los alcances, gestión y evaluación del instrumento, por tanto, se pueden obtener resultados que pueden variar de forma relevante entre una comuna y otra (Ruz et al. 2014; Orellana et al. 2016).

Es por ello por lo que se estima pertinente avanzar en investigaciones que permitan analizar y explorar el proceso de planificación estratégica y gestión del PLADECO de municipalidades de la Región Metropolitana pues, pueden contribuir en la identificación de buenas prácticas y recomendaciones para robustecer la gestión estratégica de los gobiernos locales.

La presente investigación cuenta con una estructura de 6 apartados. En el primer apartado se identifican antecedentes que permiten problematizar los procesos y herramientas de planificación estratégica, a través de la revisión de la literatura relacionada con el tema de estudio, relevando aquellos factores que pueden contribuir en facilitar u obstaculizar los procesos y herramientas de estas características.

El segundo apartado presenta el diseño metodológico de la investigación, es donde se señala la utilización de la metodología de estudios de casos comparativos, y la entrevista semiestructura como técnica de recolección de datos. En este sentido, se seleccionó una muestra de 7 municipalidades de la región metropolitana de Chile, las cuales son:

Municipalidad de Cerro Navia, Huechuraba, Independencia, La Pintana, La Reina, Providencia y San Miguel.

Para el tercer apartado se identifica el contexto de la investigación, el cual se desarrolló en el entorno de las municipalidades, para la cual se identifican las definiciones normativas de estas entidades y los instrumentos de gestión con los que cuentan. Respecto a estos últimos, la investigación se enfoca en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) de los respectivos casos de estudio, respecto a los cuales se describen antecedentes generales sobre sus características socio demográficas, financieras y administrativas, así como también de las características generales de los respectivos PLADECO.

Posteriormente, en el cuarto apartado se realiza el análisis y se presentan los respectivos resultados sobre la gestión de procesos y herramientas de planificación estratégica, a partir de los datos recopilados a través de las entrevistas semi estructuradas de informantes claves. En este sentido, la información sistematizada se presenta por medio de una ilustración, la cual identifica los 7 principales factores que pueden influir a los procesos de planificación estratégica de la muestra de municipalidades de la región metropolitana.

Finalmente, en el quinto apartado se presentan las conclusiones y recomendaciones relacionadas con la gestión de los procesos estratégicos de los gobiernos locales, considerando las experiencias y desafíos al gestionar el PLADECO en los casos de estudio.

Marco teórico

Para analizar los procesos de planificación estratégica en las municipalidades, así como del uso de instrumentos estratégicos de gestión, se estima pertinente considerar algunos aspectos teóricos previos relacionados con la Nueva Gestión Pública (NGP), así como de la gestión por resultados. En este sentido, se propone analizar el fenómeno de estudio desde un enfoque deductivo, vale decir, desde los antecedentes teóricos más generales a los más particulares. A continuación, se adjunta una ilustración sobre el marco teórico utilizado para la investigación.

Ilustración 1. Matriz Conceptual.



Fuente. Elaboración propia.

Las reformas sobre modernización del Estado experimentadas en el mundo desde 1980 e inspiradas en el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), presentaron un énfasis en dotar de mayor eficiencia, eficacia y efectividad a la gestión en el sector público, como también de la incorporación de principios, herramientas, valores y técnicas provenientes del sector privado (Nilsson et al. 2009; Rodríguez et al. 2010; Liguori et al. 2012; Dreveton, 2013; Bracci et al. 2017).

De esta forma, con la influencia de una mayor racionalidad económica, de dotar de mayor transparencia y mejorar la gestión en el Estado, se opta por la incorporación de sistemas de gestión por resultados (*Performance Management Systems*, PMS), los cuales permiten monitorear el rendimiento (*performance*) de las instituciones, como también de potenciar la rendición de cuentas (*accountability*) y la generación de información para la toma de decisiones (Rusli & Akadira, 2016; Mariani & Tieghi, 2016; Bracci et al. 2017; Maran et al. 2018).

Las reformas de modernización pueden conllevar relevantes modificaciones en términos de política pública, constitucionales y/o normativos, tales como la iniciativa de *Best value framework* en Reino Unido (ver Wisniewski & Olafsson, 2004); o el caso de Nueva Zelanda con *New Zealand Local Government Act 1989* (ver Northcott & Taulapapa, 2012), en el que se definieron los principios y definiciones para una adecuada implementación de un Sistema de Gestión por Resultados (PMS) en el gobierno local.

La idea de los PMS supone la definición, articulación y operación de una serie de conceptos, elementos y principios, entendiendo que al existir distintas técnicas relacionadas con la medición de resultados (Yetano, 2009), los sistemas de información se deben orientar en la creación de valor (público), en concordancia con los principios de rendición de cuentas (*accountability*), eficacia, eficiencia y efectividad, como también de una clara definición e identificación de los lineamientos estratégicos (misión, visión, objetivos estratégicos) y stakeholders relacionados con la organización (Verbeenten, 2008; Yetano, 2009; Nilssons et al. 2009; Panagiotis et al. 2017; Bracci et al. 2017).

En el caso del Sector Público, Verbeenten (2008) identifica cuatro aspectos relevantes de la gestión por resultados: primero, permite una clara identificación de la misión y objetivos de la institución por parte de los funcionarios; segundo, facilita la transparencia (*accountability*) de los fondos públicos; tercero, puede contribuir a una cultura de mejora continua, a partir de la medición del desempeño y; en cuarto lugar, los sistemas de medición pueden proporcionar un “propósito de evaluación”, en tanto, generar compensación a los funcionarios por su desempeño.

En este contexto de incorporar la gestión por resultados en el sector público, conllevó a la adaptación de instrumentos estratégicos provenientes del sector privado a la esfera de lo público, identificando distintas experiencias para el gobierno local (Yetano, 2009; Nilsson et al. 2009; Liguori et al. 2012; Northcott & Taulapapa, 2012; Bracci et al. 2017; Ndevu & Muller, 2018). En estos casos se utilizó la metodología de *Balanced Score Card* (BSC), como una herramienta de gestión de la planificación estratégica institucional.

Frente a este contexto, la Planificación Estratégica – entendida como un método lógico y sistemático por medio del cual una organización desarrolla esfuerzos para producir decisiones y acciones que guíen y den forma a la entidad, identificando qué hace y por qué lo hace (Han & Zhong, 2015) – comenzó a ser vista como un estándar para las organizaciones públicas pues, podía traer beneficios relevantes, tales como un aumento en la legitimidad, producto de la percepción de una gestión más profesional. Por otra parte, fue percibida como una herramienta a través de la cual poder comprender los desafíos que enfrentaban las organizaciones, tales como: la necesidad de una mayor rendición de cuentas, una mejor gobernanza, la incertidumbre sobre el futuro, presión para mejorar la eficacia y eficiencia, entre otras posibles razones (Pietrzak, 2014).

Si bien es cierto, es posible identificar distintos modelos y herramientas en la literatura consultada, se estima pertinente tomar como marco de referencia el trabajo de Bryson y Roering (1987), en el que identificaron 6 escuelas o enfoques (approaches) sobre Planificación Estratégica, los cuales parecieran ser utilizados como bases en distintas investigaciones posteriores. A continuación, se adjunta una tabla que resume aquellos modelos más atingentes con la naturaleza del presente documento.

Ilustración 2. Enfoques de Planificación Estratégica.

Enfoques	Descripción
<i>The Harvard Policy Model</i>	<p>Ayuda a una empresa a desarrollar el mejor "ajuste" entre ella y su entorno; es decir, desarrollar la mejor estrategia para la empresa por medio del análisis de las fortalezas y debilidades internas, para luego identificar las amenazas y oportunidad en el medio externo.</p> <p>Fortaleza del modelo: La evaluación sistemática de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas –o análisis FODA– es la principal fortaleza del modelo.</p> <p>Debilidad del modelo: no ofrece consejos específicos sobre cómo desarrollar estrategias</p>
<i>Strategic planning systems</i>	<p>Se concibe como un sistema mediante el cual los gerentes toman decisiones, implementan y controlan las decisiones importantes entre las funciones y niveles de la empresa.</p> <p>Fortaleza del modelo: su intento de coordinar los diversos elementos de la estrategia de una organización a través de niveles y funciones.</p> <p>Debilidad del modelo: la exhaustividad, la prescripción y el control excesivos pueden desviar la atención de la misión, la estrategia y la estructura organizativa</p>
<i>Stakeholder management approaches</i>	<p>Consiste en como una organización crea “puentes” con sus <i>stakeholders</i> (interesados), es decir, con “cualquier grupo o individuo que puede afectar el futuro de la organización”.</p> <p>Fortaleza del modelo: Identificación y satisfacción de las necesidades de los <i>stakeholders</i> internos y externos.</p> <p>Debilidad del modelo: ausencia de recomendaciones sobre cómo desarrollar estrategias para abordar intereses divergentes de los <i>stakeholders</i>.</p>
<i>Strategic planning as a framework</i>	<p>Enfatiza la innovación como estrategia, como también incluye prácticas de gestión específicas para apoyar la estrategia. También, buscan promover la creatividad, evitar la centralización y que la burocracia sofoque las oportunidades cambio y crecimiento.</p>

<i>for innovation</i>	<p>Fortaleza del modelo: permite la innovación y el espíritu empresarial mientras se mantiene el control central.</p> <p>Debilidad del modelo: típicamente se cometen muchos errores, a menudo costosos, como parte del proceso de innovación.</p>
---------------------------	--

Fuente. Elaboración propia.

En el caso de la gestión estratégica de los gobiernos locales de Chile, la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, establece que uno de los principales instrumentos estratégicos es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO). Este instrumento puede ser entendido como una “carta de navegación”, por medio de la cual se guía y direcciona el desarrollo de las comunas de Chile (Ruz et al. 2014).

Pese a lo anterior, algunas investigaciones han identificado ciertas brechas en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación del PLADECO (Ruz et al. 2014; Orellana et al. 2016). En este sentido, se identifica que existe una relevante heterogeneidad en relación con el nivel de cumplimiento de las definiciones formuladas (Orellana et al. 2016), así como también de las capacidades de los municipios para elaborar y gestionar el PLADECO (Ruz et al. 2014).

Al observar que algunas de las críticas que se realizan al PLADECO, tales como que: el grado de importancia del instrumento varía fuertemente por unidad y área municipal; brechas en la formulación de indicadores al concentrarse solo en indicadores de cumplimiento de lo formulado, así como de una baja fiscalización y uso de los indicadores en el tiempo; la poca frecuencia del establecimiento de equipos que se hagan cargo del seguimiento y monitoreo del avance del PLADECO; y la relevancia del involucramiento directo del Alcalde (Ruz et al. 2014), permiten observar ciertas similitudes con variables que facilitan u obstaculizan la implementación de otras herramientas estratégicas en el contexto municipal, como por ejemplo con el *Balanced Scorecard* (BSC).

Con base a lo anterior, si bien pueden existir ciertas diferencias en el diseño o énfasis entre el PLADECO y el BSC, se podría suponer que, al concebir ambos instrumentos como herramientas de gestión estratégica, sería posible utilizar como insumos aquellos aprendizajes registrados tras la utilización del BSC en contextos de gobiernos locales en el mundo, teniendo presente que puede ocurrir que ciertos factores culturales, institucionales, políticos, económicos y sociales, puedan diferir entre los contextos. De cualquier forma, puede ser relevante tener presente aquellos aprendizajes relevantes al momento de formular, implementar, monitorear y evaluar una herramienta de gestión estratégica; dimensiones en las que el PLADECO presenta ciertas críticas, especialmente en su operacionalización.

Respecto a los factores o determinantes que pueden influir en el diseño e implementación, serán tratados de forma agregada, puesto que BSC puede ser entendido como un tipo

específico de PMS. A continuación, se presentan algunos de los principales factores que podrían influir en la implementación de PMS o BSC, identificados en la literatura:

a) Alineación organizacional y/o estratégica: alinear Performance Management (Framework) con las operaciones organizacionales puede afectar en la aceptación de la herramienta (Mariani & Tieghi, 2016); mientras que si existe alineación entre los departamentos, puede generar mayor sinergia en la provisión del servicio (Yetano, 2009).

b) Alta dirección: es recomendable el involucramiento de la alta dirección en el proceso (Weir et al. 2009; Northcott & Taulapapa, 2012; Chau et al. 2017; Ndevu & Muller, 2018), ya que, son ellos quienes pueden validar que las mediciones son las apropiadas, acorde a las políticas y objetivos organizaciones, como también de poder dar iteración y refinamiento del proceso de planificación estratégica (Weir et al. 2009; Mariani & Tieghi, 2016). Por otra parte, se percibe que no es eficaz que la alta dirección delegue el liderazgo del proceso de diseño e implementación de BSC pues, puede provocar que no se de relevancia e implemente en la práctica (Chau et al. 2017; Dimitropoulos et al. 2017).

c) Comunicación: desarrollar estrategias de comunicación puede contribuir con los procesos, especialmente cuando se comunica de forma efectiva y transparente los objetivos, metas e impactos deseados, como la forma en la cual contribuyen las actividades y personas (Yetano, 2009; Mariani & Tieghi, 2016; Bracci et al. 2017).

d) Entrenamiento: parecen ser efectivos las instancias enfocadas en capacitar a las personas o staff, especialmente cuando el énfasis es mejorar las destrezas y habilidades relacionadas con la interpretación y/o análisis de BSC (Dimitropoulos et al. 2017).

e) Gestión de Personas: los empleados pueden ser un factor relevante, dado su influencia en la mayoría de los pilares y/o perspectivas de BSC, por tanto, la forma en la cual se gestionan las relaciones con los trabajadores podría influir en la implementación (Dimitropoulos et al. 2017). Del mismo modo, la educación o entrenamiento del personal en conceptos e instrumentos permite generar un staff calificado que, en caso contrario, puede provocar que los procesos de diseño e implementación sean lentos (Yetano, 2009).

f) Indicadores (KPI, Key Performance Indicator): que la construcción de los KPI sea de forma clara, precisa y coherente con las definiciones estratégicas de la institución (Mariano & Tieghi, 2016; Bracci et al. 2017).

g) Sistemas de Información: pareciera ser que las limitaciones en los sistemas de información, ya sea, en la experiencia en aspectos estratégicos y mediciones de rendimiento, y la experiencia al momento de utilizar los sistemas, puede provocar resistencia por parte de las personas que lo utilizan, generando una cultura de retención de información entre departamentos (Yetano, 2009; Bracci et al. 2017).

h) Asistencia de consultores: el asesoramiento de expertos externos, como la utilización de estrategias de aprendizaje, tales como los procesos de “benchmark”, parecieran contribuir en el éxito de la implementación de BSC (Northcott y Taulapapa, 2012).

i) Establecimiento de un equipo (o comité) y líder del BSC: no es recomendable que se delegue a una persona la implementación del BSC, dado los esfuerzos en tiempo, recursos y coordinación que requiere la implementación de esta herramienta. En este sentido, es recomendable establecer un equipo o comité, que involucre a personas que tengan algún grado de conocimiento, habilidades y/o competencias, relacionadas con aspectos de planificación estratégica (Sharma & Gaadenne, 2011). De igual forma, se sugiere que las y los altos directivos también se puedan incorporar en este equipo, de manera tal de garantizar un efecto en “cascada”, es decir, que las y los directivos puedan motivar a sus propios equipos o áreas de trabajo (Ndevu & Muller, 2018).

Con base a lo expuesto en los párrafos anteriores, se pueden identificar factores facilitadores u obstaculizadores de herramientas de gestión estratégica en el contexto de gobiernos locales. En este sentido, puede ser relevante identificar la forma en la que se implementan las herramientas de planificación estratégica de los gobiernos locales de Chile, tales como el PLADECO, y la identificación (o no) de estos factores durante su diseño e implementación.

Justificación

Considerando los antecedentes identificados en la sección anterior, pareciera ser que la gestión de la planificación estratégica aún no cuenta con suficiente relevancia en las instituciones públicas de Chile pues, si bien algunos artículos de investigación han propuesto diseños de definiciones estratégicas para ciertas instituciones, por ejemplo del gobierno local, las prácticas relacionadas con la gestión de la planificación estratégica no se han masificado en la gestión pública chilena; en comparación a otros países y regiones, en las que las reformas de la gestión pública implicaron la creación de leyes y políticas que regulaban estas temáticas (Wisniewski & Ólafsson, 2004).

En el caso de los gobiernos locales, se han identificado distintas brechas relacionadas con la formulación, implementación, control y monitoreo del PLADECO. En este sentido, algunas investigaciones sugieren que no se realiza un seguimiento de aquellos elementos planificados, por lo que el PLADECO se transforma en una “carta de navegación ficticia”; con énfasis en realizar diagnósticos temáticos, proponiendo objetivos e iniciativas, pero sin profundizar en aspectos más concretos, por lo que no se desarrollan estrategias para lograr dichos objetivos (Orellana et al. 2016). Del mismo modo, Ruz et al. (2014) concuerda al señalar que el PLADECO es una herramienta de carácter indicativo y no normativo, por lo que no es vinculante al presupuesto ni a otras planificaciones, por lo tanto, en algunos casos resulta ser más bien una formalidad para cumplir con la ley. En este sentido, en algunas comunas *“el instrumento solo funciona como un documento con lineamientos generales de escasa relevancia operativa en la gestión, que se guía más bien por responder a la contingencia”* (Ruz et al. 2014).

En el caso de artículos de investigación que relaten aspectos relacionados con la implementación de la planificación estratégica y utilización de herramientas de gestión estratégicas (como, por ejemplo, el BSC) en los gobiernos locales, estos por lo general se concentran en experiencias de Europa y Norteamérica (Northcott & Taulapapa, 2012; Bracci et al. 2017; Ndevu & Muller, 2018). Dicha situación puede suponer que, en caso de que se estime pertinente replicar algún modelo, puede ocurrir que existan ciertas diferencias culturales e institucionales, por ejemplo, entre la región de Latinoamérica y otras regiones.

Ahora bien, en el caso de los gobiernos locales de Chile, pareciera relevante proponer modelos de planificación estratégica y sugerencias respecto al diseño e implementación de herramientas de gestión estratégica pues, solo se observa el registro de la experiencia de la Municipalidad de Providencia como caso de éxito en materia de planificación estratégica y gestión de la calidad (La Tercera, 2011).

Esto es relevante, en cuanto a que puede indicar que los gobiernos locales no estén gestionando de forma adecuada sus procesos de planificación estratégica, o bien, no cuenten con metodologías y herramientas que permitan gestionar de forma eficaz y eficiente la

planificación. Si bien es cierto, existen algunos casos de estudios a nivel de gobierno local, estos se centran en propuestas de herramientas de gestión estratégica (como BSC), vale decir, sugieren posibles objetivos estratégicos y sus respectivos indicadores para un contexto determinado (Menzel, 2014; Villablanca, 2015; Huenuqueo, 2017), sin registrar si efectivamente fueron implementados en las respectivas organizaciones.

Finalmente, considerando los antecedentes señalados en los párrafos anteriores, se estima relevante analizar la forma en la que se gestiona la planificación estratégica, así como también de los factores que se deben tener presente al momento de diseñar e implementar herramientas de planificación estratégica, tal como el PLADECO.

Al analizar experiencias de municipalidades de la región metropolitana, las sugerencias que se generen probablemente sean más atingentes a la realidad de otras municipalidades, ya que, las recomendaciones puede representar características institucionales, normativas y culturales similar a los casos de estudio; en comparación a guiarse exclusivamente de experiencias internacionales, existiendo cierto riesgo de que estos factores difieran de forma relevante, afectando el proceso de diseño e implementación.

Diseño Metodológico

Pregunta de Investigación

¿De qué forma se gestiona la planificación estratégica en municipalidades de la Región Metropolitana de Chile?

Objetivos

Objetivo General: Analizar y explorar el proceso de planificación estratégica de municipalidades de la Región Metropolitana.

Objetivos Específicos:

1. Caracterizar el proceso de planificación estratégica de municipalidades de la Región Metropolitana.
2. Analizar las herramientas y metodologías que se utilizan en el proceso de planificación estratégica de municipalidades de la Región Metropolitana.
3. Conocer la percepción de actores claves que se relacionen con el proceso de planificación estratégica de municipalidades de la Región Metropolitana.
4. Sistematizar los hallazgos obtenidos de la aplicación de instrumentos.
5. Proponer un modelo de gestión de la planificación estratégica para el gobierno local.

Tipo y enfoque de investigación

Considerando las características de la investigación, se propone utilizar una metodología de estudios de caso comparativos. La metodología de estudio de caso es pertinente, ya que, el fenómeno de estudio ocurre en un contexto determinado, presentando límites físicos, sociales y temporales (Durán, 2012), además de ser una metodología adecuada para responder al cómo y porqué, como también la posibilidad de analizar a partir de distintas perspectivas y no por la influencia de una única variable (Martínez, 2006). Adicionalmente, Martínez (2006) señala que el estudio de caso pretende “*identificar los elementos clave o variables que inciden en un fenómeno*”.

Ahora bien, los estudios de caso comparativos abarcan dos o más casos, de forma tal de producir conocimiento que sea más generalizable de las preguntas causales, por ejemplo, al analizar el cómo y/o por qué de un programa (Goodrick, 2014). De esta forma, la pregunta de investigación propuesta cumple la idea de causalidad planteada del autor, puesto que se pretende investigar sobre cómo los gobiernos locales gestionan la planificación estratégica.

La justificación de utilizar la metodología de estudios de caso comparativos, se debe a que resultan “particularmente útiles para comprender y explicar la influencia del contexto en el

éxito de una intervención y la mejor manera de adaptar la intervención a un contexto específico a fin de lograr los resultados deseados” (Goodrick, 2014).

En este sentido, si se contrasta lo anterior con la idea de que existe una relevante heterogeneidad en las realidades de los municipios al elaborar el PLADECO, ya sea, en relación con la complejidad de elaboración del instrumento, o bien, de las capacidades de la entidad para elaborar y gestionar la herramienta (Ruz et al. 2014), pareciera relevante analizar las características del contexto de determinadas entidades, de forma tal de comprender las posibles variables que pueden influir en el éxito de la gestión de una herramienta de planificación estratégica, las cuales puedan ser relevadas para tomar en consideración en otros contextos o municipalidades.

Por otra parte, Tonon (2011) identifica que el método comparativo tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes, así como también confrontar dos o varias propiedades enunciadas en dos o más objetos, permitiendo la comparación en un tiempo igual o que se considera igual (sincronismo histórico). En este sentido y, siguiendo la idea planteada por la autora sobre comprar unidades geopolíticas, procesos o instituciones, la propuesta de investigación pretende comparar y contrastar lo que ocurre en distintas municipalidades (instituciones) con la gestión de sus respectivos procesos de planificación estratégica, tomando como referencia principal el PLADECO.

Técnica de recolección de datos

Respecto a la técnica de recolección de datos, se estimó pertinente la aplicación de entrevistas semi estructuradas focalizadas en ciertos actores, cuyo perfil permitirían responder a las 5 preguntas del modelo propuesto por Otley (Bracci, 2017).

Se estima pertinente utilizar la entrevista semi estructurada debido a que es un mecanismo eficaz para obtener información más completa y profunda sobre el fenómeno estudiado, así como también la posibilidad de aclarar inquietudes que puedan surgir durante el proceso, lo cual permite obtener respuestas útiles para el instrumento (Díaz et. al 2013). Por otra parte, se puede señalar que esta técnica permite:

“presentan un grado mayor de flexibilidad que las estructuradas, debido a que parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos”. (Díaz et a. 2013 p. 163).

“Se considera que las entrevistas semiestructuradas son las que ofrecen un grado de flexibilidad aceptable, a la vez que mantienen la suficiente uniformidad para alcanzar interpretaciones acordes con los propósitos del estudio. Este tipo de entrevista es la que ha despertado mayor interés ya que “...se asocia con la expectativa de que es más probable que los sujetos entrevistados expresen sus puntos

de vista. de manera relativamente abierta, que en una entrevista estandarizada o un cuestionario”. (Díaz et al. 2013 p. 163).

Las entrevistas fueron abordadas a través de un enfoque cualitativo y siguiendo la lógica del efecto “bola de nieve”, por medio del cual llegar a la saturación de información (Martínez, 2006). La selección de la muestra de entrevistados se realizó con base a la idea de “muestra teórica”, cuyo objetivo es *“elegir casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente ... deben adicionarse el número de casos hasta la saturación de la teoría”* (Eisenhardt, 1989, citado por Martínez, 2006).

Durante la fase de campo de la investigación, se invitó a participar a funcionarios y funcionarias de municipalidades de la región Metropolitana que se vincularan con el tema estudiado en la presente investigación, así como también se tuvo la oportunidad de contactar a una exfuncionaria municipal, que se ha desempeñado como consultora de procesos de planificación estratégica en municipalidades, dando un total de 10 entrevistas individuales. A continuación, se adjunta una ilustración que sistematiza el registro de los actores entrevistados:

Ilustración 3. Identificación de personas entrevistadas.

ENTIDAD	ENTREVISTA	SEXO	ESTAMENTO	ÁREA
Municipalidad de La Reina	C. Arriagada	Mujer	Profesional	Secretaría de Planificación
Municipalidad de Independencia	L. Mayorga	Hombre	Directivo	Secretaría de Planificación
Municipalidad de La Pintana	K. Quezada	Mujer	Profesional	Centro de Salud Mental
Municipalidad de Providencia	C. Berríos	Mujer	Profesional	Dirección de atención al contribuyente
Municipalidad de San Miguel	D. Contreras	Hombre	Profesional	Ex funcionario de diversas direcciones
Municipalidad de Huechuraba	E. Valdés	Hombre	Profesional	Departamento de Informática
Municipalidad de Cerro Navia	M. Cañón	Mujer	Jefatura	Unidad de Licitaciones
	E. Vega	Hombre	Jefatura	Unidad de Control y PPTO (SECPLAN)
	J. Saez	Hombre	Profesional	Unidad de Control (DIDECO)
Consultora	M. España	Mujer	Profesional	Diversas Municipalidades

Fuente. Elaboración propia.

Se debe señalar que las entrevistas semi estructuradas desarrolladas en esta investigación se ejecutaron de forma telemática, a través de plataformas virtuales, debido al contexto sanitario de Chile durante el año 2020.

Contexto de la investigación

Los casos de estudio de la investigación corresponden a municipalidades, por tanto, uno de los principales marcos normativos corresponde al DFL 1/2006, que Fija El Texto Refundido, Coordinado Y Sistematizado De La Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional De Municipalidades. En dicho documento se definen a las municipalidades como:

“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.”. (DFL N°1/2006, Art. N°1)

En el caso de sus funciones, las municipalidades tienen funciones privativas, las cuales tienen relación con:

- “a) Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;*
- b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes;*
- c) La promoción del desarrollo comunitario;*
- d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;*
- e) Aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización, en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo, y*
- f) El aseo y ornato de la comuna”. (DFL N°1/2006, Art. N°3).*

Respecto a los instrumentos de gestión de las municipalidades, la norma identifica 5 instrumentos, a saber:

- “a) El plan comunal de desarrollo y sus programas;*
- b) El plan regulador comunal;*
- c) El presupuesto municipal anual;*
- d) La política de recursos humanos, y*
- e) El plan comunal de seguridad pública.”. (DFL N°1/2006, Art. N°6).*

Tomando en consideración los instrumentos de gestión para los gobiernos locales, la presente investigación se limita en el análisis de los procesos de planificación estratégica con énfasis en su relación con el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO).

Con base a lo anterior, es pertinente considerar las definiciones normativas acerca de esta herramienta. En este sentido, la Ley señala lo siguiente:

“El plan comunal de desarrollo, instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural. Su vigencia mínima será de cuatro años, sin que necesariamente deba coincidir con el período de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.

En todo caso, en la elaboración y ejecución del plan comunal de desarrollo, tanto el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o ejerzan competencias en dicho ámbito”. (DFL N°1/2006, Art. N°7).

Por otra parte, se identifican principios orientadores para la gestión del PLADECOS que, para el caso de la Municipalidad de Cerro Navia, identifican los siguientes principios:

“Instrumento participativo: Que considera los intereses de la ciudadanía a través de la participación ciudadana en su elaboración.

Instrumento coherente: Coordinación del contenido y alcance del PLADECOS con los demás servicios públicos que operan en el ámbito comunal o que ejerzan competencias en dicho ámbito.

Instrumento Flexible Susceptible de evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan a los cambios y nuevos desafíos de la Comunidad.

Instrumento operativo: Instrumento rector del desarrollo en la Comuna, que traduzca los lineamientos y objetivos estratégicos en un programa plurianual de acciones.

Instrumento estratégico: Que contemple las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.”. (Municipalidad de Cerro Navia, 2018).

Considerando los antecedentes relacionados con el PLADECOS, se puede señalar que es un instrumento estratégico que permite orientar los esfuerzos para el desarrollo de la comuna, a través de una estrategia coherente con las necesidades y demandas del contexto. Además, posee un carácter participativo, vale decir, implica instancias de participación de la sociedad civil para la formulación del documento.

Se debe señalar que la norma solo indica orientaciones generales para la gestión del instrumento en las municipalidades, por lo que es posible que los alcances y profundidad del instrumento pueda variar, según las características de las respectivas comunas. Es por ello es

que se estimó pertinente estudiar los casos de comunas heterogéneas de la región metropolitana, las cuales presentan distintos contextos socio demográficos y administrativos.

Caracterización de los casos de estudio

Municipalidad de Cerro Navia

La comuna de Cerro Navia se encuentra en el sector norponiente de la Provincia de Santiago, cuya superficie es de 11,04 km² y se encuentra dividida administrativamente en 37 unidades vecinales, agrupadas en 8 territorios (Municipalidad de Cerro Navia, 2018).

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 132.622 personas, de las cuales 65.438 son hombres y 67.184 son mujeres; lo cual implica una densidad poblacional de 2.034,6 hab/km² (Municipalidad de Cerro Navia, 2018).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 7,59%, mientras que la pobreza multidimensional del 34,64% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2018 a 2021. El diseño del instrumento identifica 7 ejes de acción, con 7 objetivos estratégicos (Municipalidad de Cerro Navia, 2018 p. 38).

Municipalidad de Huechuraba

La comuna de Huechuraba se encuentra en la frontera norte de la Región Metropolitana, emplazándose en la zona septentrional al límite de la cuenca de Santiago. Se encuentra entre las Provincias de Santiago y Chacabuco (Municipalidad de Huechuraba, 2013). La comuna cuenta con una superficie de 44,8 km² (BCN, s/f).

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 98.671 personas, de las cuales 48.122 son hombres y 50.549 son mujeres (BCN, s/f).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 5,64%, mientras que la pobreza multidimensional del 28,84% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2013 a 2016. El diseño del instrumento identifica 5 ejes de acción, con 49 objetivos estratégicos (Municipalidad de Huechuraba, 2013).

Municipalidad de Independencia

La comuna de Independencia se encuentra en el antiguo sector de la "Chimba" en el centro-norte de la capital chilena cuya superficie es de 7 km² (SUBDERE, s/f).

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 100.281 personas, de las cuales 49.186 son hombres y 51.095 son mujeres (BCN, s/f).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 8,5%, mientras que la pobreza multidimensional del 20,91% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2015 a 2020. El diseño del instrumento identifica 9 ejes de acción, con 9 objetivos estratégicos (Municipalidad de Huechuraba, 2013).

Municipalidad de La Pintana

La comuna de La Pintana se encuentra localizada entre los 33°34' longitud sur y 70°38' longitud oeste, limitando al norte con las comunas de San Ramón y la Granja, al oeste con las comunas de El Bosque y San Bernardo, al Este con las comunas de La Florida y Puente Alto, en el Sur con las Comunas de Puente Alto y San Bernardo (Municipalidad de La Pintana, 2020). La comuna tiene una superficie de 30,6 km² (SUBDERE, s/f).

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 100.281 personas, de las cuales 49.186 son hombres y 51.095 son mujeres (BCN, s/f).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 8,5%, mientras que la pobreza multidimensional del 20,91% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2020 a 2023. El diseño del instrumento identifica 9 ejes de acción, con 9 objetivos estratégicos (Municipalidad de Huechuraba, 2013).

Municipalidad de La Reina

La comuna de La Reina se encuentra ubicada en el sector Oriente de la Región Metropolitana, en la precordillera, y cuenta con una superficie de 23,4 km² (Municipalidad de la Reina, s/f).

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 92.787 personas, de las cuales 43.599 son hombres y 49.188 son mujeres (BCN, s/f).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 0,99%, mientras que la pobreza multidimensional del 6,94% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2014 a 2018. El diseño del instrumento identifica 10 ejes de acción, con 10 objetivos estratégicos (Municipalidad de La Reina, 2014).

Municipalidad de Providencia

La comuna de Providencia se encuentra localizada en la Provincia de Santiago, contando con una ubicación central, situándose al interior del anillo Vespucio Norte. La comuna limita al Norte con Recoleta, al Occidente con Santiago, al Oriente con Vitacura, Las Condes y la

Reine, y al Sur con Ñuñoa. Además, la comuna cuenta con una superficie de 14,2 km² (Municipalidad de Providencia, 2013)

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 142.079 personas, de las cuales 65.710 son hombres y 76.369 son mujeres (BCN, s/f).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 0,43%, mientras que la pobreza multidimensional del 3,38% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2013 a 2021. El diseño del instrumento identifica 9 ejes de acción, con 9 objetivos estratégicos (Municipalidad de Providencia, 2013).

Municipalidad de San Miguel

La comuna de Providencia se encuentra localizada en la Provincia de Santiago, emplazada en el sector sur del Área Metropolitana de Santiago. La comuna limita al Norte con Santiago, al Sur con La Cisterna y San Ramón, al Oriente con San Joaquín y al poniente con Pedro Aguirre Cerda. Además, la comuna cuenta con una superficie de 10 km² (Municipalidad de San Miguel, 2019).

De acuerdo con el Censo poblacional del año 2017, en la comuna viven 107.954 personas, de las cuales 50.738 son hombres y 57.216 son mujeres (BCN, s/f).

Respecto a los indicadores sociales, se señala que de acuerdo con la encuesta CASEN 2017, se presenta una tasa de pobreza por ingresos del 4,85%, mientras que la pobreza multidimensional del 17,25% (BCN, s/f).

En el caso del PLADECO de la comuna, fue construido para el periodo comprendido entre los años 2019 a 2024. El diseño del instrumento identifica 14 ejes de acción, con 29 objetivos estratégicos (Municipalidad de San Miguel, 2019).

Comparación de otros antecedentes e indicadores

Las municipalidades que participaron de la investigación tienen características socio demográficas heterogéneas, lo cual permite recopilar información sobre las opiniones del proceso de planificación estratégica aplicado a diversos contextos sociales, culturales, económicos y políticos. A continuación, se adjuntan datos relacionados con los aspectos económicos y administrativos de las comunas de las respectivas municipalidades, así como también de las características de los recursos humanos de las entidades:

Ilustración 4. Ingresos municipales en porcentaje, para casos de estudio, en el año 2020.

Variables	Cerro Navia	Huechuraba	Independencia	La Pintana	La Reina	Providencia	San Miguel
IADM75 (%) Dependencia del Fondo Común Municipal sobre los Ingresos Propios	88,49	8,92	27,94	85,93	7,7	3,55	13,79
IADM04 (%) Participación de Ingresos por Transferencias en el Ingreso Total	48,72	2,17	10,31	5,11	19,26	9,6	37,67
IADM02 (%) Participación de Ingresos Propios Permanentes (IPP) en el Ingreso Total	5,41	79,56	55,49	12,52	59,59	52,77	43,09
IADM06 (%) Participación de Ingresos Propios Permanentes sobre el Ingreso Total (descontadas las transferencias)	10,55	81,32	61,87	13,19	73,8	58,38	69,13
IADM07 (%) Participación del FCM en el Ingreso Total (descontadas las transferencias)	81,12	7,96	23,98	80,58	6,16	2,15	11,06
IADM03 (%) Participación del Fondo Común Municipal en el Ingreso Total	41,59	7,79	21,51	76,47	4,97	1,94	6,89
IADM09 (%) Participación de Transferencias a Educación y Salud en el Ingreso Total (descontadas las transferencias)	90,16	20,08	0,93	8,52	40,28	15,08	69,36

Fuente. Elaboración propia. Datos recuperados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Ilustración 5. Comparación de ingresos municipales (M\$), para casos de estudio en el año 2020.

Variables	Cerro Navia	Huechuraba	Independencia	La Pintana	La Reina	Providencia	San Miguel
IADM10 (TAS) Disponibilidad Presupuestaria Municipal por Habitante (M\$)	252,14	334,73	109,33	150,28	324,79	807,44	204,37
IADM01 (M\$) Ingresos Municipales (Ingreso Total Percibido)	35.921.515	37.666.341	15.532.220	28.453.440	32.560.940	127.373.568	27.193.812
IADM40 (M\$) Ingresos por Fondo Común Municipal	14.940.969	2.934.028	3.341.268	21.757.302	1.619.486	2.475.846	1.874.628
IADM42 (M\$) Ingresos Propios (IPP y FCM)	16.883.984	32.900.950	11.960.367	25.318.459	21.021.368	69.691.960	13.592.276
IADM41 (M\$) Ingresos Propios Permanentes (IPP)	1.943.015	29.966.922	8.619.099	3.561.157	19.401.882	67.216.114	11.717.648
IADM74 (M\$) Ingresos Propios Permanentes per Cápita (IPPP)	14	266	61	19	194	426	88

Fuente. Elaboración propia. Datos recuperados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Ilustración 6. Comparación de características sociodemográficas, para casos de estudio en el año 2020.

Variables	Cerro Navia	Huechuraba	Independencia	La Pintana	La Reina	Providencia	San Miguel
RSHNHENC (N°) Número Total de Hogares Encuestados en el Registro Social de Hogares (RSH)	62.693	29.736	37.894	69.558	16.792	18.848	37.324
RSHNH40 (N°) Número de Hogares de 0-40% de Ingresos (RSH)	38.664	15.882	19.666	43.707	7.801	7.074	18.219
RSHNH50 (N°) Número de Hogares de 41-50% de Ingresos (RSH)	5.227	2.572	3.593	6.582	1.472	1.481	3.229
RSHNH60 (N°) Número de Hogares de 51-60 % de Ingresos (RSH)	4.373	2.059	3.165	5.103	1.183	1.116	2.480
RSHNH70 (N°) Número de Hogares de 61-70% de Ingresos (RSH)	3.925	2.144	3.053	4.255	1.275	1.348	2.706
RSHNH80 (N°) Número de Hogares de 71-80% de Ingresos (RSH)	4.063	2.107	3.172	4.256	1.338	1.415	2.945
RSHNH90 (N°) Número de Hogares de 81-90% de Ingresos (RSH)	4.646	3.403	3.763	4.225	2.686	4.052	5.233
RSHNH100 (N°) Número de Hogares de 91-100% de Ingresos (RSH)	1.795	1.569	1.482	1.378	1.037	2.353	2.512

Fuente. Elaboración propia. Datos recuperados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Ilustración 7. Características de recursos humanos de municipalidades, para casos de estudio en el año 2020.

Variables	Cerro Navia	Huechuraba	Independencia	La Pintana	La Reina	Providencia	San Miguel
IRH05 (N°) N° Funcionarios de Planta	242	238	178	246	222	685	240
IRH12 (N°) N° Funcionarios a Contrata	132	105	121	128	103	257	141
IRH15 (N°) N° Funcionarios a Honorarios sector Municipal (Subtítulo 21.03)	34	0	0	38	172	94	19
IRH16 (N°) N° Funcionarios a Honorarios a Programas (Subtítulo 21.04.004)	548	423	287	369	137	347	270
IADM25 (%) Nivel de Profesionalización del Personal Municipal	31,28	40,82	20,07	37,43	21,85	38	22,57

Fuente. Elaboración propia. Datos recuperados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

Ilustración 8. Comparación de características y definiciones de PLADECO, para casos de estudio en el año 2020.

Variab les	Cerro Navia	Huechuraba	Independencia	La Pintana	La Reina	Providencia	San Miguel
Años que contempla el PLADECO	2018 a 2021	2013 a 2016	2015 a 2020	2020 a 2023	2014 a 2018	2013 a 2021	2019 a 2024
Modalidad de encuentros con la comunidad	encuentros comunales y encuentros temáticos	no identifica	cabildos barriales y temáticos	cabildos comunales	talleres de trabajo	Cabido, mesas ciudadanas y encuentro temático	no identifica
Cantidad de Lineamientos Estratégicos.	7	5	9	10	10	9	14
Cantidad de Objetivos Estratégicos	7	49	9	10	10	9	29
¿Define indicadores para cada Objetivo Estratégico?	Si	Si	Si	Si	no se identifica	no se identifica	no se identifica
¿Define instancias de monitoreo y/o evaluación?	Si	No	Si	Si	no se identifica	no se identifica	no se identifica
¿Define una estructura que revise de forma periódica los indicadores del PLADECO?	Si	No	Si	Si	no se identifica	no se identifica	no se identifica

Fuente. Elaboración propia. Datos recuperados de los PLADECO de las respectivas municipalidades.

Análisis y Resultados

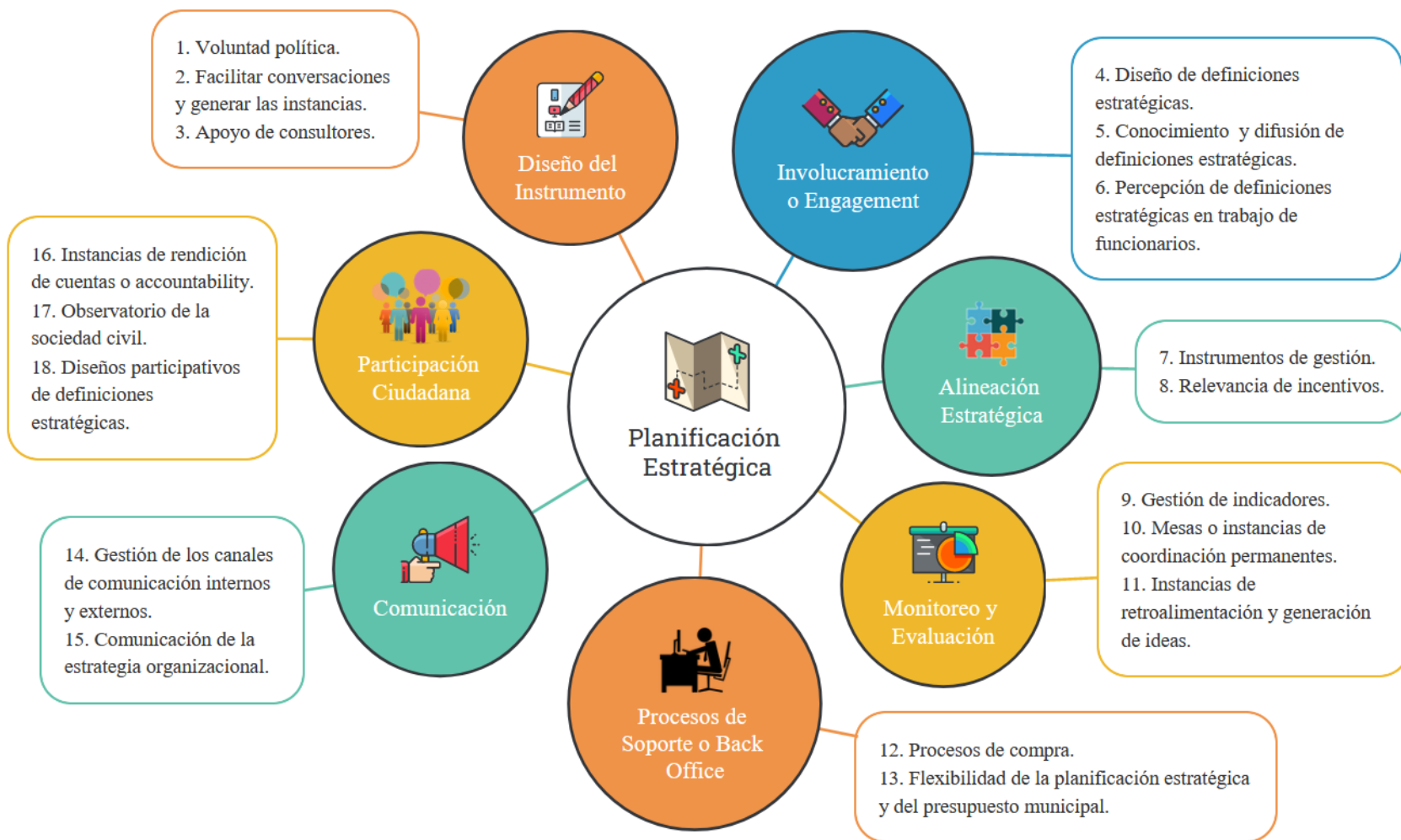
Tras la sistematización de la información recopilada a través de entrevistas, se identificaron temas relacionados con factores facilitadores y obstaculizadores de procesos de planificación estratégica en municipalidades de la región metropolitana.

Los tópicos identificados fueron similares a los sugeridos por la literatura consultada, no obstante, también se identificaron otros temas relevados por los entrevistados y entrevistadas, tales como aquellos relacionados con procesos de soporte.

En los siguientes párrafos, se procederá a desarrollar cada uno de los 7 factores identificados para el diseño, gestión, monitoreo y evaluación de procesos de planificación estratégica. Es relevante señalar que, dentro de los límites para el análisis de la planificación estratégica municipal, se ha optado por focalizar el análisis en el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), puesto que las municipalidades deben contar con este instrumento vigente, permitiendo poder comparar las características y funcionamiento de los procesos.

A continuación, se adjunta una ilustración sobre los principales temas relevados durante las entrevistas semi estructuradas:

Ilustración 9. Sistematización de factores facilitadores y obstaculizadores de procesos de planificación estratégica a nivel municipal.



Fuente. Elaboración propia.

Diseño del Instrumento

Si bien es cierto, es deseable contar con participación ciudadana para recopilar información sobre las demandas e intereses de los vecinos y vecinas, es posible que el proceso pueda contar con brechas dependiendo de quien ejecute las instancias de participación.

Con base a lo anterior y, para casos en las que las propias municipalidades se encargan de gestionar el diseño del PLADECOC con la contribución de los equipos municipales, parece pertinente contar con adecuados procesos de capacitación o transferencia de habilidades relacionadas con procesos de comunicación.

Esto se debe y, tal como lo identifica E. Vega, a que es recomendable contar con instancias que permitan generar e instalar la habilidad de facilitar las conversaciones y discusiones; competencias que puedan ser aplicadas por los funcionarios y funcionarias que contribuyan en la mediación y guía de las mesas de trabajo del PLADECOC, facilitando la participación, sin condicionar los insumos que genera el proceso:

“Y respecto a los entrenamientos (...) en cómo generar conversación, porque más allá de eso estaba un poco prohibido proponer los temas, pero si tenías que inducir la conversación y cómo cerrar conversación. Entonces ahí llegué yo con mis post-it, mis metodologías de lluvias de ideas, y que se yo, que hasta al más callado lo hacía hablar con estas herramientas. Los capacitamos a todos (...) todo el que quería podía llegar a esas capacitaciones, y después salimos a la calle a hacer las convocatorias. Entonces hubo entrenamiento de la gente, quizás no como tú lo planteas con temáticas tan técnicas, como con formulación de indicadores (...) porque el PLADECOC es más transversal”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“El PLADECOC no requiere que todos sepan de indicadores, el PLADECOC requiere que todos sepan facilitar conversaciones y levantar opiniones de las personas. Si no sabes hacer indicadores, tienes una persona que sabe indicadores, pero cuando estas en el presupuesto ahí cambia la cosa, porque hay una lógica organizativa, debes tener encargados de presupuesto en cada dirección (...) Esas capacitaciones las hice y se hacen constantemente (sobre indicadores para presupuesto)”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

Adicionalmente, el entrevistado releva características del proceso más allá de lo participativo pues, si el instrumento se confecciona de forma adecuada, vale decir, con procesos eficaces y participativos para el levantamiento de las ideas de los vecinos y vecinas, para posteriormente sistematizar y operacionalizar los datos, conllevará a que el PLADECOC permita contar con una hoja de ruta de las definiciones políticas que son de interés para la comunidad, las cuales se puedan vincular y articular de forma cohesionada, con otros instrumentos, tal como el presupuesto municipal:

“entonces el PLADECO más que como instrumento de planificación estratégica es un instrumento que, además sirve para situar a la organización y poder empujar motivacional y políticamente el quehacer diario. Entonces el presupuesto y el PLADECO ahí tienen otra diferencia importante, que el PLADECO es un instrumento que no solo tiene este rango de gestión con indicadores y objetivos, sino que también es como la carta de navegación política y la agenda si se quiere”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

No obstante, esta característica parece ser que no se replica necesariamente en otros contextos o municipalidades pues, tal como señala C. Arriagada, es posible que la confección del PLADECO tenga un interés más de la lógica de cumplir con la normativa, vale decir, cumplir con lo que determina la Ley y tener un PLADECO vigente, lo que popularmente se conoce como “letra muerta”, ya que, solo existe voluntad para cumplir con la norma y no con articular los esfuerzos para gestionar los temas relevados por la comunidad. Al respecto, la entrevistada señala lo siguiente:

“El problema, no solo de ese PLADECO, en general creo que el problema de los PLADECOS que, al ser un instrumento orientador, no necesariamente constituye la guía de gestión de todos los alcaldes, no es su programa de gobierno, es un instrumento de planificación que por ley tienen que tenerlo y se supone que debemos reportar anualmente, semestralmente, o cuando el concejo así lo pida; pero sigo pensando que es un instrumento que podría tener más fuerza”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

Lo señalado anteriormente también es identificado por M. Cañón, quien hace la siguiente reflexión: “El PLADECO queda bonito, bien hecho, pero no se utiliza. Queda guardado en un cajón” (M, Cañón, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020). Adicionalmente señala:

“un PLADECO generalmente que se toma, se hace, queda muy bonito, muy metodológico, muy perfecto en dato, con los mejores gráficos, pero queda guardado en un cajón. Se cumple la normativa y no se utiliza. Hay que ser honesta, es lo que por lo general ocurre en la gestión municipal. Y en este caso, al haber nacido desde los vecinos, que el alcalde nos da los lineamientos y las pautas, se puede dar el cumplimiento de ese PLADECO. Porque como te digo, le sirve políticamente y también administrativamente”. (M, Cañón, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020)

Si consideramos ambos análisis de las profesionales se puede señalar que, por una parte, debería existir cierto convencimiento por parte de las instituciones al momento de diseñar el PLADECO, ya que, si se toma la postura de solo cumplir con la norma, los recursos invertidos para diseñar el instrumento se pierden, así como también de la oportunidad de aprovechar los insumos que ha generado la comunidad, para ser alineado con los objetivos institucionales y políticos del alcalde o alcaldesa. Por otra parte, si se gestionan los intereses relevados en el PLADECO y se alinean con la municipalidad, se puede dar gestión a las necesidades que son de interés para los vecinos y vecinas de la comuna.

Ahora bien, se debe tener presente la influencia de otros factores que pueden influir al momento de diseñar el PLADECO, entre los que se pueden destacar el tamaño y expertiz del municipio, los recursos con los que cuenta, el grado de profesionalización y, de forma no menor, el liderazgo, capacidades y voluntad de quien lidera el proceso. Estos factores que pueden influir en el proceso fueron relevados por una consultora, quien señala lo siguiente:

“Hace veinte años atrás no existía la planificación en las municipalidades y cada municipalidad, dependiendo de su cantidad de profesionales que tenía, de las experticias, tenía algún sistema de orden, pero en 1996 cuando se hace la modificación en la ley orgánica y se obliga a que los municipios tengan su Plan de Desarrollo Comunal que es tu carta de navegación y su mayor carta de planificación estratégica”. (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020)

“A través de este instrumento (...) yo diría que más bien podría ser que municipios grandes, con alto nivel de profesionalismo, podría ser hoy día de verdad que el Plan de Desarrollo Comunal sea un plan estratégico. (...) Está en un momento en que depende tanto del sujeto que está a cargo de las obras de este cargo que esto funcione o no (...). Hoy en día depende mucho de los SECPLAN, pero sigue siendo un instrumento súper desconocido dentro de la municipalidad”. (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020)

Respecto a las capacidades operativas, técnicas y metodológicas relacionadas con procesos de planificación estratégica y diseño de PLADECO, algunas instituciones recurren al apoyo externo, vale decir, la contratación de empresas relacionadas con consultoría, quienes brindan apoyo para el diseño de instrumentos estratégicos. Si bien la literatura consultada sugiere que es un factor para tener en cuenta, parece ser relevante tener ciertas consideraciones: alineación y acompañamiento de la municipalidad con la empresa de consultoría y, de ser posible, incorporar instancias de capacitación y transferencia de habilidades. Estos elementos fueron identificados por 3 entrevistados, quienes señalan lo siguiente:

“En la mayoría de los municipios, el municipio no hace el PLADECO, el que hace el PLACEDO es una empresa externa que se dedica a eso (...) La empresa consultora se encargó de hacer muchos cursos, no son solo uno orientada a la planificación sino en cómo sacar de buena forma la entrevista de la gente cuando iba a este tema de las reuniones, cómo sacar más provecho a esto, cómo hacer la medición, entonces fueron varios (cursos), no tan solo cursos de la planificación estratégica, sino de varios ítems, de varias formas de lo que es en sí un PLADECO”. (D, Contreras, entrevista personal, 13 de noviembre de 2020)

“La mayoría de los PLADECOS se están haciendo con financiamiento de la SUBDERE, por lo tanto, basta que tú en tus términos de referencia pongan lo que yo te acabo de decir. Entonces tienes un equipo externo (...) y lo que si tienes que hacer como municipio es que no puedes dejar al equipo externo trabajar solos, tienes que poner dos o tres personas de la municipalidad que acompañen ese proceso. No que la consultora piense sola, sino que piense contigo, todo el rato contigo”. (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020)

“Entonces en este caso se decidió hacerlo de esta forma, licitado. Muchos lo hacen licitado y yo creo que el resultado es muy similar, solamente que debes estar dirigiendo al consultor hacia donde tú quieres que vaya los lineamientos, los objetivos (...) El instrumento es un instrumento que tiene una visión comunal, más allá de la visión del alcalde de turno. Se identifican las problemáticas que son comunales”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020)

Si bien las competencias y conocimientos técnicos son relevantes al momento de diseñar instrumentos de planificación estratégica, esto es solo una parte del proceso pues, tal como lo identifica una entrevistada, para casos como el PLADECOC lo más relevante es la voluntad política, ya que, el proceso implica escuchar y acordar ciertos compromisos. Además, señala que las municipalidades conocen su comuna, vale decir, conocen a sus vecinos, dirigentes y saben las dinámicas que ocurren en el territorio. Al respecto señala:

“si tú me preguntas a mí generar un proceso participativo para una planificación estratégica. El ochenta por ciento es voluntad política, porque tú vas a ir a conversar con la gente y, por lo tanto, vas a recibir demanda y tienes que estar dispuesto a escuchar”. (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020)

“Si no tuvieras consultora, es aún más fácil, porque tú tienes un aparato que aún que seas una municipalidad muy pequeña, tú conoces a tus dirigentes, conoces a los vecinos. Entonces puedes armar un mapa conceptual teórico de aplicación de la metodología, que son un par de líneas (...) Quizás quienes tengan mayor dificultad son las zonas rurales, porque significa que necesitas algo de financiamiento para moverte, por las distancias, pero igual los dirigentes van una vez al mes a la municipalidad (...) es cosa que digas: ¿cuál es la forma en la que se mueven los dirigentes en esta comuna? En una comuna rural ¿cuándo es que vienen? (...)”. (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020)

Con base a lo anterior, es posible que el éxito del proceso de planificación estratégica tenga una alta influencia del factor de voluntad política que, para el caso de las municipalidades, va a implicar involucrar de forma activa y comprometer a los tomadores de decisión, tales como el alcalde o alcaldesa, administrador(a) municipal y a los directivos(as).

Involucramiento o Engagement

La literatura consultada sugiere que los procesos donde se han aplicado instrumentos relacionados con la planificación estratégica cuentan con un factor facilitador del proceso, el cual tiene que ver con el involucramiento (*engagement*) de todas las personas que participan o se relacionan con el proceso.

En el caso de las municipalidades y tomando como referencia el PLADECOC, implica involucrar de forma activa y responsable a los vecinos y vecinas de la comuna, así como también de los funcionarios de todos los niveles y/o estamentos. Uno de los entrevistados señala que el involucramiento no debería ser solo al comienzo, vale decir, durante la fase del levantamiento de ideas para el PLADECOC, sino que también en otras fases:

“el involucramiento en el PLADECO no sólo debe ser al principio, sino también durante, para que la comunicación que es tan diferente entre cada una de las direcciones puede realmente surtir efecto, no por su técnica, por su medio, sino más que por su fin que está en PLADECO, que los comprometiste a todos desde un principio. Eso en gobierno abierto se llama corresponsabilidad (...) y se construye con instrumentos y herramientas”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

Si bien es cierto, puede ser deseable mantener involucrados a los participantes e interesados en los procesos de planificación estratégica, se releva un probable desafío, el cual tiene que ver con cómo se pueden generar estas instancias considerando que cualquier persona ya tiene su labor que, en el caso de los funcionarios, se puede ver limitados por sus funciones y responsabilidades en el día a día.

“involucrar a la gente del inicio en otros procesos como de evaluación y el seguimiento también es importante, pero como te digo está ese desafío de sacar a la gente de su labor”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

Respecto a las posibles formas de involucramiento, una de ellas tiene que ver con qué tanto los funcionarios perciben que su trabajo se relaciona con los objetivos y resultados del PLADECO. En este sentido, puede ocurrir que en ciertas áreas de las municipalidades sea menos evidente la forma en la que contribuyen a las definiciones estratégicas, por tanto, los funcionarios no se sentirían parte con el logro de los objetivos estratégicos. Esta situación fue relevada por dos entrevistadas, quien señaló lo siguiente:

“Por alguna parte yo creo que el PLADECO va pensando en tiempos normales, en planificaciones normales, en ejecuciones de mediano y largo plazo, y la verdad es que (...) si me preguntas ahora, no creo que los funcionarios que trabajan en mi área o que trabajan en otras áreas incluso, estén conscientes de cuanto estén aportando al PLADECO en particular. Pero si, obviamente estamos relacionados, pero porque los objetivos del PLADECO también son genéricos, entonces es muy difícil no estar relacionados con la mejora de los procesos, con incorporar tecnologías (...)”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“por ejemplo de área verdes de la municipalidad, obviamente ellos están super relacionados con el objetivo estratégico del PLADECO que tiene que ver con vivir en una comuna más linda, más limpia, más agradable para vivir, que me acuerdo que era uno de los lineamientos, obviamente ellos se miden distinto, de una forma distinta.”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“Pero siento que la estrategia se perdía un poco desde ahí, como que se te olvidan un poco el objetivo estratégico del PLADECO, y primaban las decisiones políticas”. (K, Quezada, entrevista personal, 18 de noviembre de 2020).

De forma similar, es relevante generar adecuados espacios de difusión, socialización e involucramiento de las y los funcionarios en procesos de planificación estratégica como, por ejemplo, para el diseño del PLADECO. Este aspecto es clave pues, dependiendo del alcance,

naturaleza y límites de la participación del funcionario/a, puede influir en su forma de relacionarse una vez los instrumentos se deban gestionar e implementar; por tanto, en la medida que las instituciones generen espacios relevantes de apoyo y no una participación más operativa o desde la logística, puede significar un mayor grado de involucramiento de las personas. Lo anterior fue relevado por una entrevistada, quien señala lo siguiente:

“(sobre el desconocimiento del instrumento) no fueron parte en la construcción del instrumento, no fueron parte, no supieron, ni siquiera están como en línea estratégica en muchos PLADECO. Todos los PLADECO deberían tener como línea estratégica la Política de Recursos Humanos o el Desarrollo Organizacional, y muchos no lo tienen. Entonces no participaron en nada, no estuvieron en las mesas, con suerte los llamaron a algunos para ir a servir café cuando se encontraron con los dirigentes. Entonces la no participación de los funcionarios produce el no involucramiento.”. (M, España, entrevista personal, 01 de diciembre de 2020).

“La capacitación a los funcionarios, pero no la capacitación técnica en el instrumento, sino de la importancia que tiene para su trabajo cotidiano esto, y como esta herramienta podría facilitararlo. Yo creo que la principal brecha es en el no involucramiento, ahí está la brecha, de los funcionarios en sistemas nuevos como este. Ahí hay que hacer un trabajo de motivación, de captación, etc.”. (M, España, entrevista personal, 01 de diciembre de 2020).

Por otra parte, existe una dimensión que tiene que ver con los usuarios de la institución, en este caso, los vecinos y vecinas de la comuna, quienes pueden estar organizados o no. En tal sentido, puede ocurrir que dependiendo de los canales que cuentan para participar existan variaciones sobre el sentido de pertenencia a las definiciones estratégicas y las gestiones que se realizan. Esto fue relevado por un entrevistado, quien participa activamente como dirigente en un Consejo de una institución de salud:

“Porque cuando hablamos del trabajo del área de salud, se visualiza de una forma más grata desde la población, pero cuando hablan de lo municipal, es distinto (...) A pesar de que el área de salud también es municipal, la misma población hace una división del trabajo de ambos lados. A lo mejor la gente de salud está más llana (...) a participar con las organizaciones sociales y a levantar a las organizaciones sociales, para que se genere un tejido social real en la población. Es la mirada (...) estratégica que tienen las diferentes áreas”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

Lo expuesto anteriormente tiene una implicancia relevante, la cual tiene que ver con el tipo de relación que establecen las instituciones con sus usuarios, en cuanto al grado de participación e información sobre los asuntos que gestiona la entidad. De esta forma, pareciera ser que a pesar de que 2 o más instituciones compartan un liderazgo político, en este caso la municipalidad y el sector de salud (como servicio traspasado), la opinión y valoración de la comunidad puede diferir, siendo un factor relevante el grado de involucramiento que perciben, así como de la afinidad política con el gobierno local de turno.

“Es una visión importante de cómo se llega a la comunidad. Para mí, uno ve los números políticos en base a las acciones, y el otro ve las acciones en primer lugar y luego lo político (...) Porque la DIDECO, las organizaciones comunitarias, focalizan su participación a las organizaciones sociales que están en pro de la gestión municipal y, en este otro lado (CDL), trabaja con todos los actores que quieran levantar actividades sociales y luego se ve lo político”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

“Nosotros tenemos voz (como CDL) y esa es una de las grandes diferencias que tenemos con otras organizaciones, es que nosotros tenemos voz y queremos ser vinculantes en las decisiones que se tomen en el territorio. Y así lo respetan y lo trabajamos con la gente de acá de salud”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

En definitiva, el involucramiento es un factor clave pues, es relevante para generar un sentido de pertenencia de los involucrados en los procesos de planificación estratégica, sean usuarios internos o externos de la institución. Del mismo modo, también es adecuado considerar los límites o alcances del involucramiento, así como de la frecuencia y características.

Alineación Estratégica

Entre los factores identificados en el marco teórico, se encuentra aquel que señala que es recomendable que los instrumentos de planificación estratégica que cuente una institución, se encuentren alineados entre sí. En el caso de las municipalidades, es deseable que exista una adecuada alineación, articulación, coherencia y cohesión estratégica entre el PLADECO, el Plan Regulador Comunal, el Presupuesto Municipal, los Planes Operativos y otros instrumentos que disponga de forma particular la institución. Tres entrevistados relevaron estas ideas, señalando lo siguiente:

“En general las municipalidades tienen que hacerse cargo de los instrumentos de planificación estratégica que la orgánica pone, que en ese sentido está el PLADECO, el presupuesto, el plan de compra, el plan de inversión, como instrumentos base o que miden la gestión. Luego tienes las políticas, como la política de servicio, la política de seguridad pública, también está el plan de educación y el plan de salud. Esos son los mínimos obligatorios por ley”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“Y existe en la municipalidad (...) observando las técnicas mínimas que tienen que ver con planificación estratégica, que tiene que ver con la identificación de las dimensiones internas de la organización para hacer el diagnóstico, la identificación de las dimensiones externas, para poder entender las necesidades y poder financiar básicamente todas las iniciativas que salgan de esta mezcla”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“yo creo que la brecha es la que estamos abordando ahora, que estamos vinculando y estableciendo la vinculación entre los distintos instrumentos de planificación que por normativa tiene que tener la ley: el PLADECO esté vinculado al Plan Regulador,

al Presupuesto, al PMG, al Plan de capacitación, y como eso lo detectamos, le hemos puesto empeño en que todo lo que se haga en el municipio tenga una visión común, que sea estratégica en base a estos lineamientos que estamos generando, yo creo que es una brecha que estamos transformando”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“se supone que uno siempre busca articular la estrategia con los procesos y la estructura, alineamiento estratégico, pero es difícil en los municipios parece. En una empresa privada es más fácil, mucho más fácil, más alineado.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Ahora bien, la gestión de las definiciones e iniciativas estratégicas que son de interés para una institución requieren el apoyo de los funcionarios, por tanto, que exista un convencimiento, interés y/o motivación de contribuir en estas definiciones. Este proceso debería implicar una alineación entre los intereses personales de los funcionarios con los institucionales, sin embargo, puede ocurrir que esta alineación presente brechas.

Algunos entrevistados(as) señalan que para disminuir la brecha identificada anteriormente se puede (y tiende) a recurrir a una alineación, entre las definiciones estratégicas de una institución con metas e incentivos que, en el caso del sector público, se puede relacionar con las metas institucionales y colectivas del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Se debe hacer el alcance que los beneficios de este incentivo no son percibidos por todos(as) los funcionarios(as), sino que solo pueden acceder quienes tienen una calidad jurídica de planta y contrata. A continuación, se adjuntan reflexiones relacionadas con el PMG:

“(…) al año siguiente se aprueba el pago del PMG regular y te pagan tu bonificación cuatrimestral (…) Entonces como deriva en tu pago cuatrimestral, obvio que no vas a poner indicadores difíciles, ese el tema, el incentivo detrás del PMG es la plata y el pago del PMG es el sueldo, no es bono, porque la gente lo considera sueldo y si se los quita, se te muere la administración pública”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“Es difícil no cumplir un PMG (…) Es una cosa que la gente pretende obtener cada 3 meses”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

“(…) Además que los PMG generalmente están vinculados a los programas y los programas están vinculados al presupuesto”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“El tema es que los programas de mejoramiento de la gestión sean algo paralelo al trabajo diario, hace que sea lejano a quien atiende, a quien ejecuta el proceso. Entonces no son todos los que lo están cumpliendo, no es la Dirección completa la que está cumpliendo el objetivo estratégico, es el área encargada de ejecutar el PMG es la que está cumpliendo al objetivo estratégico. Entonces de alguna forma, puede que estes aportando, eso no les llega a todos, no lo percibe todo el mundo, no conoce todo el mundo en qué está la persona”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“a lo mejor no hay un objetivo en el PLADECO que una persona sienta que contribuye con su trabajo, pero si lo ve de forma más cercana como estos PMG o estos bonos de gestión con una operacionalización más cercana a la realidad del funcionario (...) Mira el problema del Bono de gestión es que es solamente para planta y contrata y la gran fuerza de trabajo municipal son honorarios, o como le dicen el “boletariado”. Entonces eso es un tema porque a un horario no recibe este beneficio”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Considerando lo expuesto en los párrafos anteriores, se pueden generar las siguientes reflexiones: si bien es cierto que el PMG puede implicar un incentivo monetario para gestionar iniciativas estratégicas de la institución, bajo el supuesto de que existe una alineación entre definiciones estratégicas y este instrumento, parece relevante prestar atención a la influencia de la cultura organizacional en relación con el incentivo monetario.

Tal como lo releva un entrevistado, podría ocurrir que se definan objetivos e indicadores con un bajo nivel de dificultad, o bien, ser poco ambiciosos en su alcance, para obtener el beneficio con un bajo esfuerzo, por tanto, podría existir un predominio de los intereses particulares por obtener el incentivo económico por sobre a gestionar iniciativas estratégicas relevantes que se hayan definido a nivel institucional.

Otro aspecto que se debe tener en consideración es que el incentivo monetario del PMG no es necesariamente percibido por todos los miembros de un equipo. Eso puede provocar que, al no tener un impacto en ciertos funcionarios, no tengan el interés o motivación de contribuir de forma activa en la gestión y monitoreo de los objetivos comprometidos por su equipo, o bien, aquellos definidos a nivel institucional. Esta situación implica un desafío sobre cómo generar otras formas o medios para alinear instrumentos estratégicos e incentivar su gestión.

Finalmente, puede ocurrir que las metas colectivas que un equipo pudo haber comprometido en un PMG, impliquen una gestión focalizada en algunos equipos de trabajo, o bien, que la naturaleza o ámbito para gestionar el objetivo se relacione exclusivamente con el trabajo de una unidad en particular y no de todo el departamento o dirección. Esto puede provocar que, no exista interés sobre el estado de avance del objetivo para funcionarios que no gestionan cierto proceso, ya que, podría no tener relación con las funciones o trabajos que realiza.

Este último tema y, tal como lo señala C, Berríos (entrevista personal, 10 de septiembre de 2020), puede implicar a que el diseño de los instrumentos dificulte que los funcionarios perciban la forma en la que contribuyen en la gestión de las iniciativas estratégicas de la institución.

Por otra parte, si bien es deseable contar con una adecuada alineación y articulación entre los instrumentos estratégicos con los que cuenta la institución, se identifica como factor relevante la alineación estratégica de las personas y equipos, especialmente sobre cómo el ápice estratégico de la entidad releva el valor que aportan los instrumentos estratégicos y los incorporan en su forma de ver y gestionar los asuntos de interés para la municipalidad. Estas ideas fueron señaladas por una entrevistada, quien expuso lo siguiente:

“Una segunda brecha es la voluntad política de las autoridades, cómo tú trabajas eso, para mostrar lo importante que es. Lo mismo que tu trabajas con los funcionarios, con las autoridades, y cuando me refiero a autoridades, me refiero al alcalde o alcaldesa, su Concejo y su equipo de confianza. Como esto que hace la municipalidad, entiende de que esto es importante (...) Y también la brecha que existe entre lo que ellos miran, lo que miran sus funcionarios y lo que recibe la comunidad. Si ellos pueden ver y visualizar esa brecha, entonces debieran tender a querer poner estos instrumentos.” (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020).

Monitoreo y Evaluación

En materia de seguimiento, monitoreo y evaluación de procesos y definiciones estratégicas, las instituciones pueden recurrir a distintas herramientas, mecanismos y modelos de trabajo. En este sentido, los antecedentes identificados en la literatura recomiendan apoyar el proceso con la implementación de sistemas de información para el seguimiento, la gestión de indicadores estratégicos, la generación de instancias como mesas de trabajo, comités u otras formas de coordinación que se reúnan de forma regular, entre otras recomendaciones.

Si bien es cierto, es deseable contar con los elementos identificados en el párrafo anterior, la información recopilada a través de las entrevistas da cuenta de brechas entre lo planificado y ejecutado, con relación a procesos de monitoreo y evaluación de aspectos estratégicos. En este sentido, se identifican situaciones similares que se replican en ciertos contextos municipales relacionadas con indicadores, instancias de coordinación y retroalimentación.

En un primer acercamiento respecto al diseño o definición de indicadores para el proceso de planificación estratégica, se observan a lo menos tres escenarios: 1) indicadores que fueron diseñados durante la formulación del PLADECO; 2) indicadores cuya relación es más indirecta, vale decir, que se utilizan otras fuentes de información para la toma de decisiones, que no necesariamente fueron diseñados previamente para el monitoreo; y 3) casos en los que no identifican indicadores relacionados con procesos de planificación estratégica.

En el caso de la Municipalidad de Cerro Navia, se distingue una mixtura de las situaciones identificadas anteriormente, es decir, los entrevistados identificaron distintos mecanismos y formas de gestionar indicadores estratégicos para la toma de decisiones. A continuación, se describirán algunos de los mecanismos identificados por los entrevistados:

Si bien es cierto, un entrevistado señala que aún no se ha gestionado la implementación de la mesa encargada para monitorear los indicadores del PLADECO, si se identifican otras instancias para monitorear los compromisos estratégicos identificados en los “diálogos ciudadanos”, instancia en la que el alcalde se reúne con las y los vecinos de la comuna para conversar de sus problemáticas (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“No hay una mesa de monitoreo de proyectos propiamente tal, pero si está el equipo de trabajo que se hace cargo de los "diálogos ciudadanos". Ellos aglutinan toda la información de gestión de la municipalidad para poder reportarla a la ciudadanía, y van viendo que se cumplan las cosas, pero no es evaluación, porque ellos solo están

pendientes de que se cumpla, que se haga. Entonces hay una especie de seguimiento podríamos llamarle, pero evaluación y monitoreo no.”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

Los indicadores del PLADECOCO no son de gestión estratégica, son de gestión territorial. Entonces ¿qué tendría que hacer este comité PLADECOCO para poder evaluar bien? Es ir a evaluar a los programas, o ir a evaluar el presupuesto público local, más que el PLADECOCO. O hacer el vínculo entre ambos. Y creo que hay un desafío tremendo y complejo, porque tienes que establecer una línea base de conocimiento entorno al gobierno local, o como se gestiona la municipalidad.”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

Lo señalado por el entrevistado en la última cita permite reflexionar sobre qué tan adecuados son los indicadores diseñados para el PLADECOCO pues, podría ocurrir que las mediciones que se propone una institución sean inadecuadas desde la perspectiva de un indicador estratégico. Además, y tal como lo identifica el entrevistado, podría ser pertinente identificar otras formas de evaluar al incorporar o relacionar otras herramientas e instrumentos, de forma tal de robustecer los indicadores que se consideraron al momento de diseñar el PLADECOCO.

También puede ocurrir que las instancias de monitoreo y evaluación de desarrollen para ciertas coyunturas, por ejemplo, para evaluar los compromisos de las áreas o equipos de trabajo de una institución. En este sentido, para el caso de la Municipalidad de Cerro Navia señala que se realiza un seguimiento de los compromisos de las direcciones de la entidad:

“Hay un seguimiento anual de hecho, para monitorearlo efectivamente y hay una persona responsable a nivel de administración municipal o de SECPLA para mirar los compromisos, cómo va el cumplimiento de compromisos de cada Dirección.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Lo expuesto para el caso anterior se presenta de forma similar en otros contextos, en donde las personas entrevistadas señalan que por iniciativa de las jefaturas se pueden desarrollar instancias para realizar un seguimiento más operativo de los proyectos de las unidades. Es relevante señalar que, tal como se ha indicado en otros párrafos, estas instancias dependen de la voluntad de las jefaturas y, no necesariamente se ejecutan de forma periódica o permanente, sino que se podrían originar para monitorear un proyecto en particular.

Lo descrito anteriormente se puede observar en el caso de la Municipalidad de La Reina, en dónde se puede analizar que no se percibe como un proceso estandarizado, sino que depende de la voluntad de la jefatura y tiene un predominio de evaluar la eficacia o cumplimiento de los compromisos o proyectos de interés:

“Lo que hacemos es ... contar si la iniciativa se hizo o no se hizo, si se ejecutó o no se ejecutó (...) Y en caso de que tenga un avance, se reporta lo que se ha avanzado, por ejemplo, si tienes un proyecto que tú sabes que tiene un proceso de formulación o de diseño, y que tiene otro de ejecución, tú lo que cuentas es que está en un proceso

de diseño, porque no tiene indicador”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

Similar a lo planteado en la cita anterior, algunas personas entrevistadas identificaron la generación de instancias como reuniones para realizar un seguimiento de la gestión e indicadores del equipo de trabajo, pero desde una perspectiva más operativa y esporádica, valde decir, menos frecuentes. Mecanismos como el descrito fueron identificados para los casos de la Municipalidad de Providencia, Independencia, Huechuraba y Cerro Navia; mientras que en el caso de la Municipalidad de La Reina, se manifestó la relevancia de contar con instancias más frecuentes para el nuevo PLADECO:

“Pero en tiempos normales las reuniones son semanales (...) Durante la semana también para también hacer un poco de catarsis de los chicos que atienden público y se llevan todos los requerimientos, ver los estados de ánimo de las personas que atienden, para ver si está resultado o no, y para tomar medidas adicionales si es que no está resultando (...) Si se acumula mucha gente se vuelve a hacer planificación”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“hay organizaciones a nivel de directores (...) donde ellos se reúnen a discutir, pero eso esta desde siempre. Que no es lo mismo discutir de una iniciativa en particular y hagamos una mesa de trabajo, no, esas son espontaneas, obviamente se toma acta, pero no está definido quienes participan y como participan. En la práctica no tendría por qué ejecutarse, es más bien parte de una iniciativa espontanea que tu necesitas la opinión y planificas una reunión para 2 o 3 días más”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“Cada Dirección cuenta con sus indicadores, los cuales son monitoreados por el área de control, los que se asocian con incentivos (...) En el caso de SECPLA, hay uno sobre aumentar 1 proyecto con RS y de otro tipo de aprobación”. (L, Mayorga, entrevista personal, 31 de agosto de 2020).

“nosotros tenemos reuniones cada 15 días como CDL (...) Y todos nos reunimos cada 1 mes para ver nuestras necesidades y las del departamento de salud, y ver que avances están algunas políticas que ellos tienen”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

“Y esas iniciativas y esos indicadores se pide una reportabilidad de ella, que yo creo que la frecuencia de la reportabilidad con suerte será dos veces al año (...) Se pide una reportabilidad formalmente, de cómo va el estado de avance, que eso después lo vacían en una matriz, en un Excel, donde ahí se van anotando el avance de los compromisos.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

“existen reuniones de coordinación, pero no son permanentes y lo que buscamos en este PLADECO que viene es que efectivamente haya una permanencia en estas reuniones, que sean constantes y te permiten ir abordando distintas temáticas, por ejemplo, de conectividad, de medio ambiente, de cultura, porque son distintas direcciones que van aportando, o que tienen relación con esa temática, no es una

dirección, sino que tiene que ser Inter direcciones”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

Ahora bien, en el caso del segundo posible escenario identificado, un entrevistado relata sobre cómo un indicador de otro instrumento estratégico (PMG), fue útil para la toma de decisiones. Este antecedente permite reflexionar sobre cómo, de forma intencionada o no, los indicadores de otros instrumentos distintos al PLADECO, pueden ser adaptados y ser utilizados para la toma de decisión en materia de procesos estratégicos de la entidad:

“por ejemplo, cultura tiene un indicador que es con respecto a la cantidad de asistentes que tiene (...) tenían todo ordenado y yo lo agarre, y lo que hice fue: cruce todos los Rut para ver cuántas personas se repetían en sus talleres y me di cuenta que como el veinticinco por ciento su asistente se repetían (...) entonces hice evaluación, que el origen de los datos era el PMG, pero la evaluación apunta a otro lado, y es porque el PMG ¿qué me permite? generar información súper útil. Entonces ahí subyace el beneficio que esto permite”.

Finalmente, es relevante señalar que la idea planteada sobre voluntad de las jefaturas se puede relacionar con el factor de “liderazgo” pues, liderazgos comprometidos con los procesos de monitoreo, comunicación y retroalimentación, pueden promover de forma periódica y constante la generación de estas instancias. Esto puede ser notorio para casos en los que no exista una obligación de realizar el monitoreo, reporte y comunicación de los indicadores, gestiones y estrategias, ya que, al no existir tal exigencia, el proceso de planificación estratégica va a depender de la voluntad de las jefaturas y sus estilos de liderazgo:

“Siempre es un tema de Liderazgo (...) Las organizaciones son de personas, y las personas lideran (...) Muéstrame al líder y te digo como es el equipo. Un líder con un liderazgo apreciativo va a tener un equipo contento, con buen clima, innovador. Un líder autoritario va a tener un equipo achacado, triste, desmotivado, desordenado, desarticulado.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

“Queda más a eso, al liderazgo que tenga esa persona. Si esa persona tiene un liderazgo que escucha, que recoge esto, que busca esto, lo va a encontrar, el que busca encuentra. Al que no le interesa, no hay nada que no le obligue más allá de responder la matriz de indicadores que le van a mandar”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

“Mira, si pasa, no lo he visto mucho (sobre instancias de retroalimentación). Puede que esté a nivel de directivos, de los directores a nivel de gabinete del alcalde y sus directores (...) Que supongo que ese nivel debe darse eso (una instancia de retroalimentación), debería darse, de ahí que eso permee para abajo no lo he visto (...) Pero te insisto, como en el marco de una cultura, de una práctica, de un liderazgo de retroalimentación para la mejora continua, para una gestión por resultados, no veo eso”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Es relevante señalar que, si bien el factor de liderazgo fue manifestado por un entrevistado al hablar sobre instancias de monitoreo, evaluación y retroalimentación, es probable que el factor “Liderazgo” sea transversal a otras etapas de los procesos de planificación estratégica.

Procesos de Soporte o Back Office

Algunos entrevistados destacaron la importancia de los procesos de soporte en la planificación estratégica, tales como los procesos de compras públicas (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020), así como de la gestión presupuestaria (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020). Con base a lo anterior, es pertinente definir el concepto de procesos de apoyo o soporte:

“Los Procesos de Apoyo son procesos que no están ligados directamente a la misión de la organización, pero resultan necesarios para que los procesos operativos lleguen a buen fin. Se trata de actividades orientadas al cliente interno que sirven de infraestructura a los procesos clave de negocio. Muchas veces son actividades de tipo administrativo (actividades secundarias en el esquema de la cadena de valor de Porter).” (Mallar, 2010 p. 11).

Al considerar lo señalado anteriormente, se puede señalar como factor facilitador la gestión adecuada de los procesos de soporte, ya que, los procesos administrativos pueden influenciar en la eficacia de la implementación de las iniciativas estratégicas de una entidad.

Una entrevistada destacó la relación entre los procesos de compras o contrataciones, con la gestión de las iniciativas estratégicas de la institución pues, si para una municipalidad estima pertinente desarrollar una iniciativa de inversión la cual se encuentra alineada con la estrategia organizacional, la forma en la que probablemente se va a materializar es por medio de una compra o contratación. En tal sentido, es el área de compras quien será determinante para la tramitación de algunas iniciativas u objetivos estratégicos de la institución (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020). La entrevistada destacó lo siguiente:

“En los objetivos estratégicos de una institución, siempre tiene que estar el área de compras. Somos el medio para lograr el objetivo. Y la planificación siempre tiene que ir con el plan de compra, por ejemplo, para lograr los objetivos”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

“(el área de compras) Pero si son actores relevantes para cumplir los objetivos del PLADECO. Cuando se entrega un beneficio al vecino, se realiza con algún proceso de compra o contratación pública.”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

Los antecedentes presentados anteriormente permiten identificar la relación entre los procesos de compras y contrataciones con la planificación estratégica, pareciera ser que no es frecuente la percepción de ser un factor clave, ya que, otros entrevistados no se refirieron a este tipo de procesos. Si bien la literatura consultada tampoco señala de forma explícita la

relevancia de este factor, al considerar lo señalado por la entrevistada parece pertinente posicionar los procesos de soporte como un factor facilitador de la planificación estratégica.

Lo anterior se puede volver evidente al realizar la siguiente reflexión: si un proceso de compras o contratación se atrasa, o bien, no se realiza, puede conllevar a que algún usuario no reciba el beneficio que requería, incluso podría generar algún riesgo (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020). La entrevistada señaló lo siguiente:

“Si un área de compras se atrasa en un proceso, podemos dejar a un adulto mayor sin un beneficio. Podemos retrasar un contrato importante de obras. Podemos generar que un programa no se ejecute, por ejemplo, un programa social, porque Cerro Navia ese es como su fuerte. Si nos atrasamos con el contrato de arbolado urbano, las podas, por ejemplo, podemos generar un incendio en la casa de un vecino porque se ha pedido mil veces que se pade un árbol que topa con un cable y la municipalidad no tiene el servicio, entonces no se puede”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

“Si falla el área de compras, la planificación estratégica, por más bien planteada que esté, no se va a cumplir en el área municipal.”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

“la oportunidad en la que llega un requerimiento es súper importante, y afecta todo el proceso de compras. Por lo tanto, la planificación estratégica de una institución, en el caso de una municipalidad, ya desde su inicio. La oportunidad con la que llega un requerimiento es lo primordial y la calidad de ese requerimiento, es decir, que el requerimiento llegue bien planteado”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

“imagínate lo que puede ser que algún requerimiento de compra no esté bien hecho, se haga la licitación, se contrate y después todo salga mal”. “La elaboración del requerimiento es clave”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

Las últimas dos citas son relevantes, ya que, el área de compras requiere como insumo para la ejecución de sus procesos el “requerimiento” adecuadamente formulado. En este sentido, puede ser clave gestionar la forma en la que el resto de las unidades de una entidad, comprenden las características generales de los procesos de compras y contrataciones públicas. En tal sentido, es pertinente explicar los plazos que implican este tipo de procesos, así como también los insumos que requiere la unidad encargada para gestionar de forma eficaz el proceso de compras o contratación.

“Cuando nosotros empezamos a contarles cuánto dura un proceso de compra, la cara se les desfiguró: “wow, no pensaba yo que ese proceso (...)”. Ellos pensaban que prácticamente tomo las bases y las meto a un portal, se publica, llegan ofertas, se evalúa, al Concejo y chao. Esto tiene un proceso que es bien concienzudo”. (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

"Imagínate lo que puede ser que algún requerimiento de compra no esté bien hecho, se haga la licitación, se contrate y después todo salga mal (...) La elaboración del requerimiento es clave". (M, Cañón, entrevista personal, 26 de noviembre de 2020).

Por otra parte, no basta con gestionar de forma adecuada el proceso de compras y contrataciones, ya que, para ejecutar este proceso se requiere de financiamiento. De esta forma, otro proceso de soporte relevante tiene que ver con la gestión presupuestaria de la institución, debido a que, si cambian las prioridades o necesidades según el contexto, es probable que la planificación estratégica original requieran de algún tipo de modificación (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020). Uno de los entrevistado relevó el factor de gestión presupuestaria, señalando lo siguiente:

"En Cerro Navia implicó quitar cuatrocientos millones de la planificación regular para destinarlo a salud para que pudieran hacer testeos de un día para otro (...) la planificación cambió en cuatrocientos millones, que en una organización como Cerro Navia implica, por ejemplo, dejar de financiar veinte plazas públicas (...)". (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

"Entonces es super dinámica la planificación que se realiza para el día a día (...) O sea, no sacas nada con hacer una planificación en diciembre respecto a lo que vas a hacer el próximo año porque en unidades como las nuestras que atienden público, el día a día lo es todo. Entonces en todo momento tienes que planificar. Una semana para otra puede cambiar absolutamente todo (...) Si nosotros hubiésemos planificado este año el año pasado, claramente no habría sido ni cercano a lo que se ejecutó". (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

"La municipalidad tiene mucho financiamiento invertido en cultura, pero en el ámbito del desarrollo de macro eventos y que este año no se pudieron realizar por el COVID. Y ese financiamiento fue modificado y enviado hacia los programas de entrega de alimentos y ayuda para la ciudadanía. Movimientos presupuestarios en la interna para la ayuda, recuperación y desarrollo de la comuna, si, si hubo (...) Algunos actores políticos se dieron cuenta que hay algunas actividades que no se iban a realizar, y que se necesitaba realizar este movimiento en lo interno". (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

A partir de lo señalado por el entrevistado, se puede observar que el contexto y las dimensiones que afecta a una entidad, pueden alterar de forma relevante la planificación estratégica original. Esto se evidencia con el contexto sanitario producido por el covid-19, el cual implicó que las municipalidades deban modificar la gestión de su presupuesto, de forma tal de poder responder a las necesidades que provocó el entorno.

En este mismo sentido, se puede señalar que los procesos de planificación estratégica son dinámicos, por tanto, un factor determinante puede ser la "flexibilidad en la que adaptan su planificación", en este caso, la posibilidad de adaptación de su presupuesto. El entrevistado destacó la característica que tienen las municipalidades en Chile, quienes tienen ciertas

facilidades para realizar modificaciones del presupuesto conforme a los mecanismos establecidos para su gestión.

“Por ejemplo, nosotros podemos hacer todas las modificaciones presupuestarias que queramos con el concejo, mientras que en el gobierno central tienes que pasar por DIPRES”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“aquí ya sufrió el primer cambio, la planificación anual operativo ¿cómo repercute esto en el PLADECO? No tengo la más remota idea y vamos a las nueve ... entonces la planificación no es estática”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“hay dos tipos de control, uno que el presupuesto institucional sea coherente y ordenado, y otro con que las direcciones puedan hacer su trabajo diario (...) entonces tenemos una serie de mecanismos para poder llevar el seguimiento, y que la planificación y la ejecución sea más o menos igual (...)”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“Hay un presupuesto asignado, hay una ejecución y ahí tengo la práctica sistemática de estar viendo cómo va la ejecución para anticipar dónde vamos generando saldos, o donde hay actividades que requieren más recursos, actividades que requieren menos recursos, y la posibilidad de hacer traslados del presupuesto está, eso se puede hacer y es algo que hacemos. Pensando en la eficiencia en el uso de los recursos.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Lo comentado por el entrevistado permiten comprender que los procesos de planificación estratégica son dinámicos y flexibles y, dependiendo de las características y normativas relacionadas con la entidad pública, puede ser más oportuna y rápida la gestión presupuestaria, de forma tal de brindar soporte a las iniciativas estratégicas que sean de interés para una institución en un momento determinado. De esta forma, parece ser que las municipalidades podrían tener mayores facilidades para realizar los cambios requeridos respetando las normas, en comparación a instituciones del gobierno central.

Es por todo lo expuesto anteriormente que, aún si los procesos de soporte no son identificados como un factor relevante de forma explícita en la literatura consultada, a partir de los testimonios recopilados en esta investigación es que parece pertinente visibilizar y relevar la adecuada gestión de procesos que brindan apoyo al proceso de planificación estratégica.

Comunicación

Entre los antecedentes identificados en la literatura, se destacan aquellos relacionados con contar con adecuados procesos de comunicación interna y externa. Esto se debe a que, por una parte, es adecuado contar con canales de información para comunicar gestiones realizadas, avances de proyectos y socializar la estrategia organizacional de la entidad; así como también de informar a los vecinos y vecinas de la comuna acerca de los avances de los proyectos y definiciones estratégicas de interés. Al consultar estas dimensiones con las

personas entrevistadas, se distinguieron distintos niveles de madurez, tanto para la comunicación interna, como externa; los cuales serán descritos a continuación.

Respecto a la comunicación interna, vale decir, sobre cómo la institución define canales y procesos de comunicación al interior de la entidad, se identifica un primer factor relacionado con la comunicación de la estrategia organizacional. Si bien es cierto, la literatura señala como deseable contar con instrumentos como el mapa estratégico para socializar los aspectos estratégicos de la entidad, pareciera ser que los casos de estudio no evidencian un adecuado nivel de madurez de este factor. En este sentido, dos entrevistados de la Municipalidad de Cerro Navia señalan lo siguiente:

“entonces ahí de repente hay que hacer la pregunta ¿de qué forma se comunica la estrategia organizacional en cada dirección? o según tipos de dirección. Supongamos tienes la dirección DIMAO, Dirección de Medio Ambiente, Aseo y Ornato, ¿qué hacen los funcionarios? Levantan microbasurales, barren las calles, cortan los árboles. ¿qué tipo de motivaciones le doy a ellos? ¿les muestro un mapa estratégico? No. Entonces ¿de qué manera los motivó a ellos? entonces la comunicación de esta forma es diferente, sea deporte, o cultura u otra (...)”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“En mi opinión (...) creo que no hay una estrategia clara, qué se le haga seguimiento y se comunique sobre la cual adherir a las personas y capacitar a las personas, entrenar a las personas. Finalmente es eso, se supone que uno siempre busca articular la estrategia con los procesos y la estructura, alineamiento estratégico, pero es difícil en los municipios parece. En una empresa privada es más fácil, mucho más fácil, más alineado”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

“No sé si el PLADECO es un instrumento que está a la vista, del quehacer de la gente, ese es el tema.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Con base a lo expuesto anteriormente, se pueden destacar dos situaciones: por una parte, se identifica el desafío sobre ¿cómo socializar de forma efectiva la estrategia organizacional?; mientras que un segundo elemento tiene que ver con ¿cómo los instrumentos estratégicos se comunican al interior de la organización?

El primer elemento, sobre socializar la estrategia organizacional, supone el desafío de cómo lograr la adherencia y motivación de los equipos de trabajo, tomando en consideración las funciones que desarrollan, así como de sus intereses. Tal como lo indicaba E. Vega (entrevista personal, 12 de septiembre de 2020), podría ocurrir que instrumentos que son poco amigables o que no se vinculan con las gestiones diarias de los equipos o áreas de trabajo, generen un bajo interés y motivación, ya que, las definiciones planteadas en los instrumentos estratégicos no serían de fácil reconocimiento o vinculación con el quehacer de un funcionario, ubicándose en un plano teórico o etéreo.

En el caso del segundo elemento, podría ocurrir que instrumentos estratégicos como el PLADECO, o bien, otros documentos como los PMG, no se encuentren a la vista de los

funcionarios. Esta situación se podría dar porque el instrumento no se continúa comunicando una vez construido, así como que procesos de inducción para los nuevos funcionarios no hayan relevado la importancia de comunicar la existencia de instrumentos estratégicos que guían la gestión de la entidad (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

Ahora bien, hay asuntos relacionados con la comunicación interna, pero desde una perspectiva operativa, vale decir, sobre proyectos e iniciativas de los propios equipos que no necesariamente se vinculan de forma explícita con los instrumentos estratégicos. Al igual que en aquellos factores relacionados con “monitoreo y evaluación”, parece ser que los procesos de comunicación también pueden variar según la “voluntad” de las jefaturas. A continuación, se describen algunos de los procesos de comunicación interna para los casos de estudio:

“Tengo una persona en el equipo, que es quien se encarga de gestionar las comunicaciones con las áreas (...) entonces les comunico cosas como la satisfacción de los usuarios, suelo hacer reportes de inversión para poder ir informando sobre cómo vamos avanzando en los proyectos, pero si sus jefes o sus directores no bajan esta información a sus respectivas direcciones queda super botado, y ahí al menos desde del PLADECO o desde el presupuesto, si bien éste como entre comillas este desincentivo por abandono repercute negativamente, y es bien difícil gestionarlo si no tienes la dirección involucradas”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“no, estado de avances del PLADECO no. Pero estados de avances de proyectos que han estado tirando, sí. Por ejemplo, proyectos icónicos que se abrió una calle que está por el casco antiguo de Huechuraba, que se dio a conocer por todos lados, tanto en lo interno como externo”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

“Se usa el diario mural o los sistemas como internet, en donde se va comunicando el estado de avance. Por ejemplo, vamos a un veinte por ciento de esta meta”. (K, Quezada, entrevista personal, 18 de noviembre de 2020).

“en este caso (...) quien comunica las iniciativas internamente es el director de SECPLA. No comunica todo, comunica lo que es más estratégico (...) hay detalles que son a veces no necesario de informar, pero si es él que tiene la comunicación”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“Y uno difunde en reuniones, en reuniones abiertas o ahora son por zoom todas, y por zoom nos comunicamos el estado de avance, pero no es algo formal tampoco, o sea no existe una formalidad en decir hoy voy a dar cuenta esto”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“compartimos el espacio físico, entonces después de las 17:30 (...), después que se atiende público, se puede generar una reunión espontánea, se juntan todos y se genera como una especie de asamblea, entonces ahí se difunde directamente. Por eso te digo que a pesar de que somos hartos y que trabajamos en áreas distintas, finalmente se genera una comunicación directa y las mismas personas, los mismos

funcionarios pueden ahí decir sus inquietudes, o lo que a ellos les aqueja, los problemas que han detectado”. (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

Considerando los antecedentes relatados por las personas entrevistadas sobre comunicación interna, se puede señalar en los casos de estudio se reconocen instancias de comunicación, lideradas por la jefatura. Sin embargo, estas instancias no necesariamente se encuentran estandarizadas en un proceso, sino que pueden surgir desde algo espontáneo, o bien, instancias con cierta periodicidad, en las cuales se tratan los proyectos y temas de interés del equipo de trabajo para los próximos días o semanas (C, Berríos, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

No obstante a lo expuesto en los párrafos precedentes, es posible que dado a instancias coyunturales se realice algún tipo de comunicación sobre el grado de avance o cumplimiento de instrumentos estratégicos. En este sentido, hitos comunicacionales relevantes como la “Cuenta Pública”, instancia en la que las entidades comunican sus gestiones del año anterior, se puedan incorporar algunos antecedentes relacionados con el PLADECO. Esta idea fue relevada por una entrevistada, quien señaló lo siguiente:

“Si, lo que uno le pide, porque uno tiene que informar los avances del PLADECO en la cuenta pública cuando la hacen en abril (...) Cada Director es el responsable de informar los avances, no hay un intermediario. La responsabilidad en ese caso no se delega, sino que se radica en la máxima jefatura de cada área”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

Por otra parte, se reconoció el uso de mecanismos y canales para la gestión de la comunicación externa, vale decir, con los actores interesados e involucrados de la gestión municipal, tales como vecinos/as, sociedad civil, entre otros posibles actores.

“Y a nivel externo lo hace la unidad de relaciones pública, a través de distintos boletines, correos electrónicos, hartas salidas en el diario comunal, que era como cada 3 meses, y así se informan todas las acciones importantes en materia de obra, de gestión, que se habían hecho durante ese periodo comprendido de 3 meses”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

“En el exterior se comunican por redes sociales todas las cosas. Y siempre se va informando (...) siempre se informa lo bueno que está realizando el alcalde”. (E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

“Con la comunidad, la municipalidad se acerca a informar sobre los avances de las distintas gestiones. En este sentido, se pueden dar instancias más formales, por ejemplo, cuando se comunica la inauguración de algún proyecto. Para estos casos se apoya con la unidad de comunicaciones de la municipalidad”. (L, Mayorga, entrevista personal, 31 de agosto de 2020).

Considerando lo expuesto anteriormente, se puede establecer que las redes sociales son uno de los principales mecanismos para la comunicación con el medio externo de la entidad. De

esta forma, parece ser que las gestiones operativas y estratégicas de una municipalidad son compartidas a través de medios virtuales, tales como con el uso de boletines, correos electrónicos y publicaciones en las redes sociales con las que cuenta la entidad.

Si bien es cierto, los medios virtuales pueden ofrecer un mayor alcance para dar a conocer las gestiones de la municipalidad, un entrevistado destacó el uso de instancias formales con la comunidad como, por ejemplo, al inaugurar algún proyecto (L, Mayorga, entrevista personal, 31 de agosto de 2020). Este antecedente podría implicar que, dependiendo de las características sociodemográficas de los actores interesados de la entidad, algunos canales podrían ser más efectivos como, por ejemplo, el uso de radio en localidades cuyos usuarios prefieran este medio en vez de redes sociales; instancias presenciales, e inclusive, algunos pueden preferir medios físicos, tales como material impreso pegado en postes eléctricos o en almacenes de barrio (D, Contreras, entrevista personal, 13 de noviembre de 2020).

Por otra parte, uno de los entrevistados que se vincula también desde la perspectiva de la sociedad civil organizada, manifiesta que la comunicación con la municipalidad se facilita por medio de un territorial, es decir, un/a funcionario/a que mantiene una relación de comunicación institucional según el territorio que le fue asignado por la municipalidad.

“Nosotros (desde la perspectiva de un Consejo de Desarrollo Local, CDL, de un Centro de Salud Familiar de la comuna) trabajamos con un territorial en salud, el cual está por cada CESFAM, y él nos envía información. Además, el área de salud también tiene un Instagram (...) que también da tips, y la más rápida que nosotros encontramos y se la dijimos al territorial, es que él nos enviara la información para que nosotros estuviésemos al tanto y pudiéramos aportar en la medida de lo posible”.
(E, Valdés, entrevista personal, 28 de noviembre de 2020).

Finalmente, uno de los entrevistados destacó que entre las gestiones del alcalde de la comuna, se desarrollaron esfuerzos para gestionar barreras de comunicación con algunos grupos de la ciudadanía, como fue el caso de personas inmigrantes que no hablan castellano, así como también para personas con discapacidad. De esta forma, se identifican esfuerzos por incluir otras formas de comunicación externa con vecinos/as de la comunidad. Al respecto señala:

“(el alcalde) tiene muy internalizado y cruzado que toda gestión debe tener inclusión entonces, en ese sentido se han utilizado instrumento y dispositivos electrónicos para traducir creole, a nosotros nos han hecho tomar curso de lengua de seña. Entonces todos estos temas como que rompen las barreras de comunicación con la ciudadanía también se han considerado, y que todo esto lógicamente está dentro de los planes”.
(E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

Los antecedentes presentados en párrafos anteriores permiten señalar que, si bien existen distintos mecanismos y estrategias para realizar una adecuada comunicación interna y externa a la organización, se debe tener precaución con el tipo de información que se comunica, vale decir, si se encuentra vinculado a definiciones de la estrategia organizacional, o bien, si predomina un enfoque más desde lo operativo. Es por ello que puede ser pertinente que una

entidad mantenga una armonía entre ambos tipos de información que se comunica, tanto para el interior de la entidad (funcionarios), así como también para los actores externos.

Participación Ciudadana

Respecto a la participación ciudadana en procesos de planificación estratégica de las municipalidades, pareciera ser que se concentra principalmente en la fase de formulación del PLADECO. En este sentido, algunos entrevistados señalan lo siguiente:

“En el PLADECO si hubo participación ciudadana a nivel de la formulación, pero no he visto que haya participación ciudadana a nivel del seguimiento, de la ejecución y de la evaluación, no la visto. En ese sentido yo creo que una participación ciudadana más instrumental, más básica a nivel consultivo que resolutivo o activo.”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

“involucrar a la gente del inicio en otros procesos como de evaluación y el seguimiento también es importante, pero como te digo está ese desafío de sacar a la gente de su labor”. (E, Vega, entrevista personal, 12 de septiembre de 2020).

“Ese mecanismo está: audiencias como te dije, reuniones con las distintas juntas de vecinos, con la unión comunal de adulto mayor, con la unión comunal de juntas de vecinos, el concejo de seguridad comunal (...), o también a través de la alcaldía, de gabinete. Yo creo que tienen, en materia de participación como te digo uno, es que la municipalidad ha dispuesto distintos mecanismos, pero también la ciudadanía los demanda, porque son ciudadanos muy activos”. (C, Arriagada, entrevista personal, 10 de septiembre de 2020).

Considerando los antecedentes identificados en las entrevistas, parece ser que no es común contar con una participación ciudadana en instancias de seguimiento y evaluación de los instrumentos estratégicos de una municipalidad como, por ejemplo, del PLADECO. En tal sentido, se puede entender como una planificación más consultiva para la etapa de formulación, que no necesariamente favorece la participación en otras etapas.

Es posible que el proceso de participación se vea influenciado por los aspectos culturales de los actores invitados al proceso, sin embargo, parece pertinente que las instituciones faciliten y promuevan mecanismos que contribuyan en los procesos de control y auditoría social, o bien, instancias orgánicas que permanezcan en el tiempo:

“En la medida que los mismos vecinos y vecinas no solo están en la formulación, no solo que vayan a un taller para levantar las ideas, sino que también puedan hacer un monitoreo, un control y una auditoría social, yo creo que eso cómo que obliga a la institucionalidad a ser más proactivo, a alinearse más en sus procesos para cumplir con aquello que te va a estar controlando la comunidad”. (J, Sáez, entrevista personal, 11 de noviembre de 2020).

"Entonces tú en tu PLADECO eliges tus 10 líneas estratégicas y a cada línea tú le instalas un observatorio de parte de la comunidad (...) Antes se llamaban comité, pero yo hoy día le pondría observatorio, porque le daría continuidad en el tiempo (...) El observatorio es quien te puede indicar la supervisión de tu proceso y te hace el control externo desde la ciudadanía, es tu foco de control externo (...) Un observatorio tiene mayor libertad e independencia." (M, España, entrevista personal, 1 de diciembre de 2020).

Lo planteado por la entrevistada es relevante, ya que, incorpora al análisis la posibilidad de instalar instituciones de control autónomas y permanentes. Esto puede contribuir a aumentar la transparencia de los procesos de evaluación pues, instituciones como el observatorio no se encontrarían vinculados a la administración de turno.

Conclusiones

Al considerar los antecedentes e insumos tratados durante la presente investigación, parece ser que los procesos de planificación estratégica en las municipalidades de la región metropolitana presentan una asociación relevante respecto al PLADECO. Al consultar con las personas entrevistadas, era uno de los principales instrumentos con los que se suele asociar la planificación estratégica de la municipalidad.

Entonces, esto puede suponer que otros instrumentos no se han posicionado como estratégicos, ya sea, para los funcionarios a nivel general, así como también para los ápices estratégicos, vale decir, jefaturas y directivos.

En tal sentido, al reflexionar acerca de la forma en la que las municipalidades gestionan sus procesos de planificación estratégica, se podría estimar que las entidades estarían cumpliendo con los umbrales mínimos exigidos por la Ley.

Por tanto, podría ocurrir que la gestión focalizada exclusivamente en el PLADECO, conlleve a que los gobiernos locales consideren que la planificación estratégica se limite a contar con un instrumento actualizado, independiente de si se da una gestión eficaz y eficiente a los lineamientos estratégicos comprometidos con los vecinos y vecinas de la comuna.

Lo anterior se puede relacionar a que en los casos de estudio no se identificaran iniciativas propias para gestionar la estrategia organizacional, por ejemplo, a través del uso de otras herramientas, tales como un mapa estratégico, tableros con indicadores estratégicos (como un BSC), u otras herramientas de gestión. Sin embargo, en algunos casos se hizo mención de que el “Plan de Gobierno” del alcalde podría involucrar el uso de alguna herramienta o indicador, no obstante, parece ser que no es una práctica sistemática ni común para otros casos de estudio.

Ahora bien, respecto a los factores ilustrados en la sección de “análisis y resultados”, se puede señalar que aquellos aprendizajes identificados en experiencias internacionales pueden tener cierta relación con los procesos estratégicos de los gobiernos locales de Chile. Esto se debe a que, al consultar por estos factores a nivel general, las personas entrevistadas reconocían algunos de estos elementos en sus experiencias al trabajar en las respectivas instituciones.

Sobre estos 7 grupos de factores ilustrados en esta investigación, se pueden destacar algunas brechas relevantes en los procesos de planificación estratégica de las municipalidades, así como también la posibilidad de relevar otros factores que no necesariamente son identificados de forma explícita en otras investigaciones.

Al analizar lo relatado por las personas entrevistadas, se identifica como desafío la gestión de los procesos de monitoreo, seguimiento, evaluación y retroalimentación de la planificación estratégica.

Por una parte, no todos los PLADECO identifican de forma explícita la medición de sus objetivos estratégicos o iniciativas a través de indicadores, por tanto, es probable que no se gestionen de forma adecuada los procesos de evaluación del instrumento.

En caso de que la institución si haya definido los indicadores clave para medir su planificación estratégica, podría ocurrir que no se hayan constituidos los equipos o asignado la función de realizar el proceso de monitoreo y evaluación. En este sentido, algunos instrumentos señalan la relevancia de contar con Comité o mesas de trabajo que se encarguen de gestionar el proceso de monitoreo y evaluación, sin embargo, parece ser que las instituciones presentan dificultades para implementar estas instancias formales y periódicas.

De forma similar, se identifica como una brecha las características de las instancias que jefaturas puedan disponer para los procesos de evaluación y retroalimentación. En este sentido y, considerando lo relatado por las personas entrevistadas, pareciera ser que el factor de “liderazgo” y “voluntad” son claves para este tipo de procesos, ya que, se percibe que el establecimiento de instancias de esta naturaleza dependerá de las características individuales de la jefatura, vale decir, si su estilo de liderazgo promueve estas prácticas.

Las situaciones descritas anteriormente, pueden suponer que la gestión de la planificación estratégica de las municipalidades consultadas, se encontrarían en una situación en que la evaluación de la planificación estratégica no cuente con datos registrados y actualizados, provocando que la toma de decisiones se realice desde la percepción que pueda tener un tomador de decisión, y no en utilizar datos para una toma de decisión con evidencia.

Por otra parte, otro posible desafío al gestionar la planificación estratégica tiene que ver con cómo lograr un mayor grado de involucramiento de los funcionarios y funcionarias de las municipalidades. Este desafío puede implicar una relación con otros factores, tales como la comunicación, la inducción y la alineación de los instrumentos.

Respecto a la comunicación, las municipalidades tienen el desafío de encontrar las formas más eficaces de transmitir y socializar la estrategia organizacional. Si bien los aprendizajes de otras investigaciones han relevado el diseño de instrumentos que permitan comunicar la estrategia como, por ejemplo, el Mapa Estratégico, es pertinente reflexionar si este instrumento genera pertenencia e involucramiento en todos los funcionarios/as. Podría ocurrir que una estrategia que no se relaciona con el trabajo diario de algún funcionario/a, no permita evidenciar el valor o relevancia de contar con dicho instrumento.

La comunicación resulta clave para las distintas fases de los procesos de planificación estratégica, ya que, contribuye en la fase de formulación, implementación y evaluación. Sin embargo, algunas experiencias apuntan a que el avance en el PLADECO no suele ser comunicado a los equipos de forma permanente, mientras que para los usuarios externos tiende solo a aparecer en instancias coyunturales como la “Cuenta Pública”.

Lo anterior puede tener otras implicancias como, por ejemplo, que al no existir una cultura de comunicar los avances de la estrategia, o bien, la existencia de instrumentos estratégicos

de la institución, puede provocar que nuevos funcionarios/as no tengan la noción de la existencia de tales instrumentos. Esto es relevante pues, aún si hay objetivos estratégicos que son de relevancia para los directores y jefaturas, podría ocurrir que debido a la no comunicación a los funcionarios/as, no se realicen las gestiones requeridas para dar cumplimiento a las definiciones estratégicas de la entidad, ya que, son los funcionarios/as quienes permiten materializar y gestionar las iniciativas estratégicas.

Por otra parte, un adecuado proceso de comunicación de la estrategia debería facilitar la alineación de los instrumentos y las personas. No obstante, parece ser un desafío el lograr la articulación de los instrumentos estratégicos con los instrumentos de gestión, tal como fue identificado para la alineación con el PMG.

Ahora bien, la investigación permitió identificar y relevar otros factores relacionados con los procesos de planificación estratégica. Entre ellos se destaca el proceso de soporte relacionado con compras y contrataciones públicas pues, es por medio de estos procesos que se pueden gestionar las iniciativas que son estratégicas para una institución. Cuando estos procesos fallan, o bien, no se desarrollan de forma adecuada y oportuna, puede implicar que una iniciativa estratégica no se pueda implementar.

Dentro de esta categoría se encuentra el proceso de soporte sobre gestión presupuestaria. Si bien algunas investigaciones han relevado la idea de contar con un adecuado financiamiento para gestionar los objetivos estratégicos, desde la gestión presupuestaria se destaca la flexibilidad del presupuesto en el área municipal. Esto se debe a que los procesos permiten gestionar de forma oportuna los cambios presupuestarios que requiera una institución, respetando los procedimientos y leyes que regulan este tipo de gestión.

Respecto a los límites de la investigación se debe señalar que, dado que la muestra de municipalidades para el caso de estudio pertenecen solo a la región metropolitana, es posible que experiencias, aprendizajes y otros factores que se podrían dar en determinados territorios o regiones, no se identifiquen de forma adecuada por esta investigación.

De forma similar, otro límite de la investigación tiene que ver con la cantidad de personas entrevistadas. Si bien fue posible entrevistar a 10 personas en el contexto del escenario sanitario de Chile durante el 2020, es probable que los testimonios lo logren generar una precisa aproximación sobre los procesos estratégicos de las instituciones.

Futuras investigaciones pueden profundizar en el análisis de los factores identificados en este trabajo, así como también de proponer mecanismos y prácticas para gestionar de forma adecuada estos elementos. Del mismo modo, puede ser interesante comparar las características de los procesos de planificación estratégica entre municipalidades de diferentes regiones del país.

Referencias Bibliográficas

Bardwell, G., Strike, C., Altenberg, J., Barnaby, L., & Kerr, T. (2019). *“Implementation contexts and the impact of policing on access to supervised consumption services in Toronto, Canada: a qualitative comparative analysis”*. Harm Reduction Journal, 16(1). doi:10.1186/s12954-019-0302-x

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“Cerro Navia: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13103> (revisado el 20 de enero de 2022).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“Huechuraba: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13107> (revisado el 20 de enero de 2022).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“Independencia: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13108> (revisado el 20 de enero de 2022).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“La Pintana: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13112> (revisado el 20 de enero de 2022).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“La Reina: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13113> (revisado el 20 de enero de 2022).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“Providencia: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13123> (revisado el 20 de enero de 2022).

Biblioteca del Congreso Nacional (BCN). (s/f). *“San Miguel: Reporte Comunal 2021”*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/siit/reportescomunales/reporpdf.html?anno=2021&idcom=13130> (revisado el 20 de enero de 2022).

Bracci, E., Maran, L., & Inglis, R. (2017). *“Examining the process of performance measurement system design and implementation in two Italian public service organizations”*. Financial Accountability & Management, 33(4), 406–421. doi:10.1111/faam.12131

Carvajal, P., Castillo, R., Mayer, L., & Zurvuchen, A. (2007). “*Cuadro de mando integral: desarrollo de una aplicación del cuadro de mando integral para la unidad de tesorería del Banco Central de Chile*”.

Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°1/2003, 26 de julio de 2006, que "Fija El Texto Refundido, Coordinado Y Sistematizado De La Ley N.º 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades."

Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). “*La entrevista, recurso flexible y dinámico*”.

Drevetón, B. (2013). “*The advantages of the balanced scorecard in the public sector: beyond performance measurement*”. *Public Money & Management*, 33:2, 131-136, DOI: 10.1080/09540962.2013.763425

Durán, María Martha (2012). “*El estudio de caso en la investigación cualitativa*”.

Gallardo, P (2012). “*Uso de Balanced Scorecard como herramienta de gestión en el sector salud. Caso de estudio: Superintendencia de Salud*”.

Goodrick, D. (2014) *Estudios de caso comparativos, Síntesis metodológicas: evaluación de impacto* n.º 9, Centro de Investigaciones de UNICEF, Florencia.

Griffiths, Jhon (2003). *Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities*.

Han, S., & Zhong, Z. (2015). *Strategy maps in university management*. *Educational Management Administration & Leadership*, 43(6), 939–953. doi:10.1177/1741143214552860

Huenuqueo, G. (2017) *Diseño de Cuadro de Mando Integral para la Ilustre Municipalidad de Frutillar*.

La Tercera. (21 de junio de 2011). *Municipalidad de Providencia recibe premio por excelencia de gestión*. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/municipalidad-de-providencia-recibe-premio-por-excelencia-de-gestion/> (revisado el 20 de julio de 2020)

Laboratorio de Gobierno (2018), Gobierno de Chile. *Permitido Innovar: Guías para transformar el Estado chileno ¿Cómo podemos resolver problemas públicos a través de Proyectos de Innovación?*

Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). “*Some Like it Non-Financial*”. *Public Management Review*, 14(7), 903–922. doi:10.1080/14719037.2011.650054

Mallar, M. (2010). “*La Gestión Por Procesos: Un Enfoque De Gestión Eficiente*”. *Revista Científica "Visión de Futuro"*, 13(1), [fecha de Consulta 20 de Enero de 2022]. ISSN: 1669-7634. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357935475004>

- Maran, L., Bracci, E., & Inglis, R. (2018). *Performance management systems' stability: Unfolding the human factor – A case from the Italian public sector*. *The British Accounting Review*, 50(3), 324–339. doi:10.1016/j.bar.2018.01.002
- Mariani, L., & Tieghi, M. (2016). “*Measuring effectively in healthcare: From the governance of the system to the management of the organizations, and back*”. *International Journal of Healthcare Management*, 11(2), 112–121. doi:10.1080/20479700.2016.1268815
- Martínez, Piedad (2006). “*El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica*”.
- Menzel, R. (2014) *Diseño de un cuadro de mando integral para la administración municipal de la comuna de Recoleta*.
- Midgley, J. (2012). “*Social Protection and Social Policy: Key Issues and Debates*”. *Journal of Policy Practice*, 11(1-2), 8–24. doi:10.1080/15588742.2012.624061
- Municipalidad de Cerro Navia. (2018). “*Plan de Desarrollo Comunal 2018 – 2021*”.
- Municipalidad de Huechuraba. (2013). “*Plan de Desarrollo Comunal 2013 – 2016*”.
- Municipalidad de Independencia. (2015). “*Plan de Desarrollo Comunal 2015 – 2020*”.
- Municipalidad de La Pintana. (2020). “*Plan de Desarrollo Comunal 2020 – 2023*”.
- Municipalidad de La Reina. (2014). “*Plan de Desarrollo Comunal 2014 – 2018*”.
- Municipalidad de La Reina. (s/f). “*Historia Comunal*”. Recuperado de <https://www.lareina.cl/historia-comunal/> (revisado el 20 de enero de 2022).
- Municipalidad de Providencia. (2013). “*Plan de Desarrollo Comunal 2013 – 2021*”.
- Municipalidad de Cerro Navia. (2018). “*Plan de Desarrollo Comunal 2018 – 2021*”.
- Municipalidad de San Miguel. (2019). “*Información definición de componentes de Planificación Estratégica PLADECO 2019 – 2024*”.
- Municipalidad de San Miguel. (2019). “*Informe Diagnóstico Comunal PLADECO 2019 – 2024*”.
- Ndevu, Z. & Muller, K. (2018). “*Operationalising performance management in local government: The use of the balanced scorecard*”.
- Nilsson, K; Nilsson A & Westerberg, M. (2009). “*Ascribed functions of the Balanced Scorecard: a study of politicians, managers and accountants in swedish local governments*”.
- Northcott, D., & Taulapapa, Tuivaiti Ma'amora (2012). “*Using the Balanced Scorecard to Manage Performance in Public Sector Organizations.*” *International Journal of Public Sector Management*, vol. 25, no. 3, 2012, pp. 166–191., doi:10.1108/09513551211224234.

Oleam, R., Marín, L. & Mamami, R. (2012). “*Diseño de una herramienta de control de gestión para la gerencia de sistemas de información de Corfo*”.

Omotoye, A. M. T. (2019). “*Institutional and policy issues experienced in the implementation of Botswana’s national disability policy*”. *Journal of Public Affairs*, e1951. doi:10.1002/pa.1951

Orellana, A., Mena Valdés, J. A., & Montes Marín, M. (2016). *Plan de desarrollo comunal: ¿El instrumento rector de la gestión municipal en Chile?* *Revista INVI*, 31(87), 173–200. doi:10.4067/s0718-83582016000200006

Panagiotis, D., Ioannis, K., & Ioannis, D. (2017). *Implementing the Balanced Scorecard in local government sport organization: Evidence from Greece*.

Pietrzak, M. (2014). *Using the strategy map as a strategic communication tool in higher education: A case study of Warsaw University of Life Sciences*

Quesado, P., Aibar, B., & Lima, L. (2017). “*Advantages and contributions in the balanced scorecard implementation*”.

Reshitaj, Agon., and Tikhonova, Melanie (2013). “*The managerial views on the use of Balanced Scorecard in Kristianstad municipality*”.

Rodríguez, M., López, A., & Ortiz, D. (2010). “*Implementing the balanced scorecard in public sector agencies: An experience in municipal sport services*”.

Rusli, B & Akadira, T. (2016). “*Performance Measurement Implementation Of Minimum Service Standards For Basic Education Based On The Balanced Scorecard*”.

Ruz, M., Maldonado, M., Orellana, A., & Vicuña, M. (2014). “*Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal*”, en Irrarrázabal, I., Pozo, C., & Letelier, M (eds) *Propuestas para Chile. Concurso Políticas Públicas 2014*, Santiago: Universidad Católica de Chile.

Sharma, B., & Gadenne, D. (2011). *Balanced Scorecard Implementation in a Local Government Authority: Issues and Challenges*. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 167–184. doi:10.1111/j.1467-8500.2011.00718.x

Sojo, A. (2018). “*La cohesión social democrática como guía de las políticas públicas: una perspectiva conceptual y metodológica renovada*”.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (s/f). “*Independencia*”. Recuperado de <http://www.subdere.gov.cl/divisi%C3%B3n-administrativa-de-chile/gobierno-regional-metropolitano-de-santiago/provincia-de-santiago/i> (revisado el 20 de enero de 2022).

Tonon, G. (2011) *La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral*, Revista de Temas Sociales, Vol. 27.

Verbeeten, Frank H.M. (2008) "*Performance management practices in public sector organizations: Impact on performance*", Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 21 Issue: 3, pp.427-454, <https://doi.org/10.1108/09513570810863996>

Villablanca, M. (2015) *Indicadores para un Cuadro de Mando Integral base para las Ilustres Municipalidades en Chile*.

Weir, E., d' Entremont, N., Stalker, S., Kurji, K., & Robinson, V. (2009). *Applying the balanced scorecard to local public health performance measurement: deliberations and decisions*. BMC Public Health, 9(1). doi:10.1186/1471-2458-9-127

Wisniewski, M., & Ólafsson, S. (2004). *Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience*. International Journal of Productivity and Performance Management, 53(7), 602–610. doi:10.1108/17410400410561222

Yetano, A. (2009). *Managing Performance at Local Government Level: The Cases of the City of Brisbane and the City of Melbourne*. Australian Journal of Public Administration, 68(2), 167–181. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00632.x

Zainudin, Z. & Kamarudin, M. (2015). *Impacts on the Implementation of Social Policy: Comparative Study in Malaysia and Indonesia*. Asian Social Science. 11. 10.5539/ass.v11n17p48.